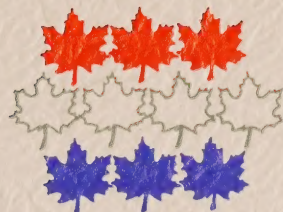


CA2ØN
PM 81
-67C58

Ontario [Conference]



the confederation of tomorrow conference

THEME PAPERS

NOV 11 1968
Government
Publications

PM81
-G7C5

two dollars



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761120596879>

CONFEDERATION OF TOMORROW CONFERENCE

INTRODUCTION

The following five papers were prepared for the Confederation of Tomorrow Conference. Their aim was to provide some background material for the discussion of the major themes on the agenda of the Conference. It is important to note that the contents did not and do not necessarily represent policies of the Government of Ontario.

The first edition of these papers was distributed to the delegates to the Conference from each province, to newspaper, television and radio reporters, and to a variety of interested individuals. The degree of interest aroused by the Conference has led to many further requests for the papers. This second edition, which combines in one volume the original and separate English and French versions, is designed to meet this demand. A number of changes have been incorporated into this second edition to correct typographical errors and a few errors of fact which inadvertently appeared in the first edition.

H.I. Macdonald,
Deputy Minister,
Treasury Department
(Finance and Economics)
and
Chairman,
Ontario Advisory Committee on
Confederation.

July, 1968.

TABLE OF CONTENTS

Introduction	iii
Agenda	v
The Goals of Canadians	2
The Role Of The English And French Languages In Canada	8
The Ways In Which The Federal System Could Be Improved (Forms of Federalism)	17
The Ways In Which The Federal System Could Be Improved (Institutions)	24
The Machinery And Structure Of Federal-Provincial And Interprovincial Relationships in Canada	37

AGENDA

MONDAY, NOVEMBER 27

10:00 a.m. Address of welcome by the Hon. J.P. Robarts,
Prime Minister of Ontario.

10:15 a.m. FIRST SESSION

to

12:30 p.m. Short statement by the leader of each
delegation.

Theme: "The Confederation of Tomorrow"

Topic: What should the Confederation of
Tomorrow Conference accomplish ?

MONDAY, NOVEMBER 27

3:00 p.m. SECOND SESSION

to

5:00 p.m. Theme: " The Goals of Canadians "

Topics: 1. What are the common concerns
of all Canadians in 1967?

Some illustrations of these
concerns might be: the quality of
life; linguistic and cultural
heritage; economic growth and
minimum national standards; education;
Canada's position in the world.

2. What are the major obstacles to
the attainment of these goals?

TUESDAY, NOVEMBER 28

10:00 a.m. THIRD SESSION
to

12:00 noon Theme: " The Role of the English and
French Languages in Canada"

Topics: 1. What recognition is now accorded
the English and French languages?

- (a) federally
- (b) provincially

2. What status should the English
and French languages have?

- (a) federally
- (b) provincially

3. Should Section 133 of the
Constitution be enlarged to ensure
the official and equal status of the
English and French languages across
Canada? Or should such a guarantee
be left to the discretion of each
province?

4. What is the relationship between
linguistic rights and cultural,
economic and fiscal goals?

TUESDAY, NOVEMBER 28

2:00 p.m.
to

FOURTH SESSION

4:00 p.m.

Theme: " The Ways in Which the Federal
System Could be Improved"

Topics: 1. What viable choices does
Canada have about its form of
federalism?

Among the possible choices
might be included: the present
scheme; a greater flexibility in
the present scheme; a greater
centralization; a greater decen-
tralization; a change in the
number of provinces; differing
arrangements or status for one or
more provinces.

2. What are the implications of
each of these options? What are
the advantages and disadvantages of
each option?

WEDNESDAY, NOVEMBER 29

10:00 a.m. FIFTH SESSION

to

12:00 noon Theme: " The Ways in Which the Federal
System Could be Improved"

Topics: 1. In what areas might change be
considered necessary and desirable?

For example, a Bill of Rights; the
Senate; the Supreme Court; the Crown;
other areas of the Constitution.

2. Assuming change is both necessary
and desirable, how should it take
place?

For example, by adjustment to practice
only? by formal amendments to the
Constitution ? by a constitutional
convention called to draft a new
constitution?

WEDNESDAY, NOVEMBER 29

2:00 p.m. SIXTH SESSION

to

4:00 p.m. Theme: " The Machinery and Structure of
Federal-Provincial and Interprovincial
Relationships in Canada"

Topics: 1. What should be the aim of the
machinery and structure of these
relationships?

2. Are the existing machinery and
structure of these relationships
adequate? If not, in what manner
should reforms be made?

3. What new forms of machinery and
structure might be envisaged?

THURSDAY, NOVEMBER 30

10:00 a.m. SEVENTH SESSION

to

12:00 noon Short statement by the leader of each
delegation.

Theme: " The Second Century of Confederation"

Topic: Priorities of future conferences.

THE GOALS OF CANADIANS

Second Session
Monday afternoon
November 27, 1967

THE GOALS OF CANADIANS

The assessment which Canadians are now making of their country is a normal, indeed a healthy, development. Yet there is the danger that this national introspection could begin and end with a fractious discussion of means without sufficient attention to ends. This paper will attempt to identify the contemporary concerns that all Canadians share.

Few, if any, would disagree with the view that since 1867 the nature of Canada and the formula on which the country was founded as a national entity have changed almost beyond recognition. Not all of these changes have resulted from decisions taken by Canadians; indeed, many have resulted from decisions over which Canadians had little more than marginal control. The traumatic effects of two World Wars, the recurring phases of economic recession and depression, and the revolution in social mores are instances of developments which have had a profound impact on the lives of people everywhere. Yet there have also been changes made wholly or partly by Canadians which have affected both the kind of country Canada is today and the ways in which Canadians have chosen to run their affairs. Among the changes in this category which have shaped both our external image and our internal institutions, might be cited the progress in Canada's evolution to full independence, the shifts in the balance of power between the federal and the provincial governments, the increasing role of government in the economy, the changes in the ethnic composition of the population, and, more recently, the "quiet revolution" in Quebec and reaction in the rest of Canada to this development. None of these changes has been experienced without strain on the fabric of Canadian society. Yet they have made Canadians both more sensitive to the nature of their country and more mature in their efforts to cope with an often bewildering variety of external and internal challenges.

This outline suggests the general framework in which Canada has developed, and one through which the shared concerns of Canadians might be viewed. What are some of the more urgent problems confronting the country in 1967, and what questions do these problems suggest in an attempt to see more clearly the goals of Canadians? The problems might broadly be divided into two categories, internal and external.

1. Internal Problems

The kind of society Canadians might wish to have is determined by three general forces - political, economic and social. It might be useful to look at each of these in turn.

(A) Political

The crux of any federal system is the balance which is achieved between the opposing pulls of centralization and decentralization. In any federal system, and the Canadian is no exception, the practical heart of the issue is: what is the necessary authority which must be granted to the central government if a viable federal state is to be preserved? Apart from the central government's present and exclusive jurisdiction over national defence, and apart from the generally recognized necessity that the central government must possess the fiscal and economic instruments to control the national economy, do Canadians seem prepared to grant any further 'controlling' powers to their central government? If so, is there a consensus as to the nature of these powers and their range?

More specifically, and constitutionally speaking, can Canadians agree amongst themselves on the approach which should be taken towards the written portion of their constitution, i.e., the British North America Act? Do Canadians want to:

(a) revise the present division of powers to take account of changing needs and circumstances?

or

(b) make more precise the written provisions of the Constitution and thereby clarify the 'grey areas' of divided jurisdiction?

or

(c) alter the Constitution substantially by delegating powers, or by providing for special regional programs, a special status, or differing arrangements for one or more provinces?

These are political ends on which Canadians must pass judgment and seek a consensus if they are to make progress in their pursuit of shared goals.

(B) Economic

Canada is confronted not only by the internal, lateral strain between national and regional interests, but also by the external, southward pull of continentalism. These twin forces underlie the debate on the economic future of Canada. Do Canadians wish to preserve their political sovereignty even though it might involve the risk of continuing to be the economically poorer cousins of their southern neighbour? Or do they wish to throw in their lot with the United States and, at the possible cost of political independence, enjoy the economic fruits of a continental market? Or can Canadians have their cake and eat it too? These questions are as old as Canada itself and the answers to

them perhaps lie in the testament that Canada, during its first century, has opted to live apart from the United States.

While that part of the debate may have been settled, there are certain other and related fundamental issues that have not been determined. The most central of these is the question of differential regional growth as contrasted to the concept of approximate regional equality across Canada. And does an approximate regional equality mean equality in basic standards of public services, of per capita personal incomes, or of growth in population? Are Canadians prepared to continue sacrificing a measure of regional economic growth to ensure the maintenance of a minimum national standard of economic well-being? Are Canadians willing to pay this price, and can they afford to pay this price, to preserve their identity as Canadians?

(C) Social

What are the chief factors contributing to the social and cultural goals of Canada? In what ways do Canadians participate in the ' revolution of rising expectations'? And how do these ways affect the admittedly elusive notion of the quality of Canadian life?

Among the many factors which could be cited in this category, four might be singled out for special attention since they appear to be common to the interests of most Canadians.

(a) Since nearly 65 per cent of the population now live in urban centres, most Canadians face the problems that modern urbanism implies. Population projections indicate that urbanization will continue to increase. More and more Canadians, therefore, will be confronted with the need to consider measures to mitigate (if they cannot solve absolutely) the worst effects of such problems as cramped, inadequate housing, air and water pollution, dense vehicle traffic, and impersonal human relationships.

(b) The influence of governments, be they federal, provincial or municipal, touches more and more Canadians every day. There is continued and growing pressure on governments to play a larger role in the life of all citizens in every region of the country. This development is in sharp contrast to the spirit of laissez-faire that prevailed in an earlier age. What impact is this new, positive phase of government having on individuals? Should Canadians be taking greater stock of the dimension of the public sector in their society? Should they be asked to determine more precisely what role they want their governments to play in their lives?

(c) In a technical and increasingly specialized society, the necessity of education - and sophisticated patterns of education - is becoming ever more apparent. What values do Canadians attach to education and are they prepared to pay the spiralling costs of universal education at all levels? Have Canadians been too much concerned with the need and demand for education and insufficiently concerned with establishing discriminating kinds of education to fit a wide variety of social and economic demands?

(d) Finally, there is the fact of the existence within Canada of two predominant social or cultural communities, one English-speaking, the other French-speaking. The tensions created by this duality are familiar, although its attributes may not always be fully understood and appreciated. Does the existence of these two quite different communities detract from or add to the quality of Canadian life? If it detracts, what are the implications for Canada? If it adds, in what ways can its influence be made more evident to all Canadians? Are Canadians prepared to accommodate the pronounced distinctions of the two communities; and if so, to what degree?

These are some of the shared social concerns of Canadians. Some consensus about their relative importance and contribution to Canadian society must be achieved since they, too, are aspects of the goals of Canadians.

2. External problems

The kind and scope of relationships which Canada traditionally has had with the international community have reflected one aspect in particular of Canada's existence. For historical reasons, Canada's external concerns have focussed more on its English-speaking antecedents - on the Empire and the Commonwealth and on the United States - than on relationships with countries whose cultures seemed, to the majority of Canadians, to be more distant. The 'naturalness' of this bias should be emphasized both because it was a result of the major role of Britain in the early development of Canadian independence, and because it evolved in response to the continuing presence and influence of the United States. In recent years, however, these traditional focusses have changed. While there are undoubtedly many reasons for this change, the following are obvious.

First, there has been a decline in British power and, inevitably, a loosening of the relationship among the former dependencies of Britain. Second, there has been an increase in American power and an instinctive

Canadian ' withdrawal ' in the face of such power . Third, there has been forced on Canada the necessity to view the world more broadly and, in particular, to help less fortunate parts of the world. Finally, there has been the resurgence of the ' French fact ' within Canada, with the practical result of making the country reflect its composite national image more clearly in its international relationships.

What are the implications of these developments? They can be summed up in the form of several questions which Canadians might address to themselves.

(a) Can and should Canada seek to maintain a more distinctive identity vis-à-vis the United States?

(b) Should Canada seek to achieve a greater measure of equilibrium between its traditional relationships with the Commonwealth and the U.S. and its new ties with the under-developed or ' third ' world?

(c) Does Canada's dual cultural personality constitute a strength or a weakness in relation to the above two issues?

Summary

These are some of the major concerns of Canadians in 1967. Whether these concerns are of an external or internal nature is less important than the fact that they constitute issues with which all Canadians have to grapple. The solutions at which they arrive, either permanently or temporarily, depend in large measure on how Canadians see themselves, on how they define themselves concretely rather than abstractly. It is not what Canadians were or what they might have been that is important. It is what they are today and hope to be in the future, that is crucial. It is not whether Canadians are English or French or neither that is significant. The essential factor is the willingness and determination of Canadians to agree on the kind of country they want to have in common.

THE ROLE OF THE ENGLISH AND FRENCH LANGUAGES IN CANADA

Third Session
Tuesday morning
November 28, 1967

THE ROLE OF THE ENGLISH AND FRENCH LANGUAGES IN CANADA

The following paper attempts to assist in a discussion of the public position of the English and French languages in Canada. It offers no definitive study of the current status of the two languages, nor an outline of all the proposals for change in present practice and law. The paper is simply intended to suggest some matters for discussion.

The historical and linguistic roots of Canada have evolved from two communities: one French-speaking, the other English-speaking. Together with the many immigrants of other language groups, these two original communities have moulded the shape and character of Canada. The focus of this paper is on the use of the English and French languages because traditionally and historically these are the two working languages of the Canadian people and of Canadian public administration. In choosing to come to Canada, the immigrant, whose mother tongue was neither French nor English, has been aware that he should learn one (or both) to participate fully in the life of his adopted country. This fact is not related to the status of Canadian citizenship the immigrant eventually acquires, as he enjoys the same rights and privileges as any Canadian whose ancestors have been here for generations.

The problem of language is not a new one, nor is it unique to this country. Any state which contains one or more officially recognized language groups within its borders has experienced the frustrations and tensions produced by this condition. The particular nature of the language issue in Canada lies in the fact that French-speaking Canadians live mainly in one province. According to the 1961 census, 28 per cent of the Canadian population listed French as their mother tongue. Of this figure, 83 per cent lived in Quebec. These French-speaking Canadians face an English - language majority in their own country, and to the south they confront another two hundred million English-speaking Americans. Every aspect of their daily life is conditioned by these facts and they are forced therefore to be ever watchful in a desire to preserve their linguistic and cultural homogeneity.

With this background in mind, it might be useful to identify four major viewpoints which emerge in most discussions about the future status of the two languages in Canada:

1. Since it is part of North America, Canada should be an English-speaking country.
2. The use of French should be confined to the Province of Quebec.

3. French and English should be made the official languages of Canada, and both should be used in such public institutions as its legislatures, courts and schools, and in its public administration.

4. In areas where the population of the English- or French-speaking group is large enough to make bilingual services feasible, these should be provided.

Faced with these competing views and the overwhelming dominance of English on this continent, it is evident that many French Canadians have come to believe that their only hope for cultural survival lies with the one government which is elected by a French-speaking majority - Quebec. Thus the question: what is the relationship between linguistic rights and cultural, economic and fiscal goals? The French Canadian wants to preserve his language because he believes it is central to the attainment of all his aspirations. The French Canadian, because he belongs to the minority, is much more conscious than the English Canadian of the need to safeguard his identity, and the most obvious and tangible fact of this identity is his language. Therefore, the preservation of his language becomes integrally related to every aspect of his development. Many French Canadians argue today that Quebec is the homeland of all French Canadians. They want Quebec to be free to make decisions on a wide range of issues: education, social security and health, cultural fulfilment, economic planning and some aspects of international relations. They want this freedom because they do not believe that Canada as a whole is prepared to give them the means to be themselves in a country they can call, with other Canadians, their own.

Insofar as English-speaking Canadians show a lack of sympathy or an unwillingness to ameliorate this perceived situation, it is difficult to see a solution. If, on the other hand, the federal and provincial governments show themselves determined to achieve linguistic equality as between French- and English-speaking Canadians, at least in the areas where sufficient numbers make this goal practical, then there are grounds for suggesting a different relationship. Essential to this relationship will be the belief by all Canadians that their countrymen are interested in and concerned about the preservation of Canada's dual heritage.

French and English Today

The present status of the two languages varies greatly from province to province. The only explicit mention of language in the Constitution is found in section 133 of the British North America Act:

Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec.

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both Languages.

Clearly, the scope of this section is narrow. It covers the most formal legislative functions, but not the subordinate functions which have evolved rapidly in the past century. By subordinate functions is meant the growth of administrative law: regulations, rules, orders, by-laws, ordinances, orders-in-council and proclamations. These now number in the tens of thousands and affect all Canadians. Custom and practice have seen both the Federal and Quebec governments extend the use of the two languages in the realm of subordinate legislation. To some extent the same development has taken place in the judicial process with respect to the activities of the quasi-judicial boards and commissions which are also not mentioned in section 133.

Nor does section 133 deal at all with the language of public administration. No provision is made for the official usage of either French or English at the provincial or municipal levels, with the notable exception of Quebec, where French and English enjoy reasonably equal status. It is apparent that both the Federal and Quebec governments could, despite custom and practice, return to the strict letter of section 133 and abolish the joint use of English and French in the areas where it has grown up and is now found. The obvious question is: should the Constitution have an enlarged and a more precise section 133?

Federal Policy

The present Federal government has sought to define a policy on bilingualism in its public service. Prime Minister Pearson stated in April, 1966 that his government was "taking practical steps to encourage bilingualism in the federal public service as part of its fundamental objective of promoting and strengthening national unity on the basis of the equality of rights and opportunities for both English-speaking and French-speaking Canadians". The intention behind the Federal government's declaration was to set out clearly a

policy which would ensure a bilingual Federal government. The end sought was outlined under four headings:

1. It will be normal practice for oral or written communications within the federal public service to be made in either official language at the option of the person making them, in the knowledge that they will be understood by those directly concerned;
2. Communications with the public will normally be in either official language having regard to the person being served;
3. The linguistic and cultural values of both English-speaking and French-speaking Canadians will be reflected through civil service recruitment and training; and
4. A climate will be created in which public servants from both language groups will work together toward common goals, using their own language and applying their respective cultural values, but each fully understanding and appreciating those of the other.

At the same time a Special Secretariat on Bilingualism within the Privy Council Office was created with a director responsible directly to the Prime Minister. These moves coupled with others, such as the expansion of the language training courses, have set the Federal government on a definite path towards bilingualism in the public service. The effectiveness of this policy will take several years to prove itself. However, it is expected that within the next five or ten years a significant proportion of public servants at the intermediate and senior levels will be able to use, to a capable degree, both English and French.

Provincial Policies

The attitude of the provinces towards the question of the wider role of English and French can best be viewed under two separate headings: the provision of government services and the provision of educational facilities. At the outset, one additional division must be made between the policy of Quebec and the policies of the other provinces.

Quebec has the only bilingual government in the country and in no other province is French and English used so extensively. Quebec's status in this regard is due in part to section 133, but it is also due to extended practice and subsequent subordinate legislation. The Quebec Municipal Code, for example, sets out the right of any Quebecer to speak in French or English

at municipal council meetings. Two educational systems have evolved, and although they were originally established on denominational grounds, one is primarily English-speaking, the other French-speaking. And while French is the main language of Quebec's public administration in the sense that it is the language of the majority in the Province, the rights granted to English-speaking Quebecers have been assiduously protected and expanded.

The other nine provinces present a widely disparate picture. In none are the two languages official whether by legislation or by custom. However, in some provinces, there is a discernible trend towards a wider official usage of the two languages.

In New Brunswick, where, by mother tongue, French-speaking people constitute 35 per cent (1961 census) of the total population, the use of French has been broadened in recognition of the necessity of administering to the needs of this significant group. In the Province, almost all government departments and agencies as well as the municipalities in the north, use both French and English in their daily work. In 1967, simultaneous translation was introduced into the New Brunswick Legislative Assembly. It is apparent that New Brunswick is moving towards an official policy of bilingualism in the public sector.

The official use of the two languages is also increasing in Ontario, in part, no doubt, because of the large number of Ontarians who are French-speaking. According to the 1961 census, 425,302 Ontarians claimed French as their mother tongue. Outside Quebec, this is the largest French-speaking group in Canada. The Franco-Ontarians are concentrated mainly in the east and northeast along the Quebec border; more recently, however, many Quebecers, and Franco-Ontarians from the northern part of the Province, have moved into southwestern and south-central Ontario to add to other traditional French-speaking settlements in, for example, Windsor, Penetanguishene and Welland. Several Ontario government departments and agencies that deal directly with the public (e.g., Agriculture, Social and Family Services, Provincial Police) have found it a practical necessity to engage bilingual personnel to serve these regions and localities.

Like New Brunswick, however, the wider usage of the two languages in Ontario is governed by practice rather than statute.

In the field of education only Quebec has a fully integrated system of English and French schools from kindergarten through university. New Brunswick and Ontario are next in providing the fullest educational

facilities for both their French- and English-speaking students. Ontario has had, since Confederation, bilingual primary schools, and there are also two bilingual universities, at Ottawa and Sudbury. In August of 1967, the Ontario government announced plans to create French-language secondary schools within the existing public secondary school system of the Province, New Brunswick has French-language instruction at both the primary and secondary levels as well as the French-language University of Moncton.

Again, it should be noted that provision for French-and English-language educational facilities in these two provinces is not guaranteed by legislation. It has evolved and is ensured only through practice and custom.

Of the other seven provinces, only Manitoba, Saskatchewan and Alberta have explicit legislation on the use of French as a language of instruction in their schools. Manitoba's recent legislation states that French may be used for a period not exceeding half the school day. It also requires that any French-language instruction must have the approval of the Minister of Education who has full discretion over the courses to be offered in that language. In Saskatchewan, where the local board so directs, French may be used as the language of instruction in the public schools for up to an hour a day. The Alberta School Act states that all instruction shall be in the English language but allows a school board to permit instruction in French and in English, from grades one to nine. However, after grade three not more than one hour a day can be devoted to instruction in the French language. Alberta also has a teacher's college in Edmonton for French-speaking students supported by public funds: the Collège St. Jean is now affiliated with the University of Alberta, and it will be interesting to see how well the school is able to serve existing French-language schools in the West.

In the remaining four provinces, Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia and British Columbia, there are schools in which French is the language of instruction, but these are not numerous. The amount of government aid granted such schools varies from province to province, but for the most part it is small. To date in these provinces, there have been few formal or extensive efforts to extend the use of French as a language of instruction.

In any case, without increased direct aid from provincial governments, it will be very difficult for any French-language schools outside Quebec to exist for long.

Six Possible Areas of Reform

Any attempt to suggest what the status of the French and English languages should be in Canada raises several problems. If there is no sentiment favouring an extension of the official use of these two languages, then the existing situation is not likely to change. To opt for the status quo would confine the widespread use of French essentially to the Province of Quebec although it would of course continue to have an official status in the federal Parliament and Courts. There is the risk that the adoption of this course might provoke Quebec to become unilingual, except as specifically precluded by section 133. If, however, there is support for a sensible extension of bilingual services throughout the federal, and at some provincial and municipal levels, many constructive changes might be contemplated. Such changes might, in particular, be suggested in six areas.

1. A bill of rights could include reference to the official and equal status of the French and English languages across Canada or at least in jurisdictions having a viable number of French- or English-speaking persons. This suggestion, if agreed to by the federal and provincial governments, could then be strengthened by entrenching the bill of rights in the Constitution.
2. In the field of education, provinces could enact legislation to ensure that both their French- and English-speaking communities would have access, where practicable, to schools in which these groups could be instructed in their own language. The provincial governments concerned could support these new schools in the same manner as they now support their present schools. Some people have suggested that the Federal government might provide financial and technical assistance to help develop these new schools, particularly in provinces where, for a variety of reasons, the provincial governments believe they cannot provide these schools.
3. A third possible area of reform would be the right to justice in either French or English across the country or in certain areas declared to be bilingual districts. This would necessitate an extension of that part of section 133 which concerns the judiciary. The main difficulty in the way of implementing such a policy is that at present few, if any, provinces have sufficient numbers of bilingual personnel to carry it out. Interpreters are now, of course, provided when needed. Most admit that this is not an ideal solution. An alternative suggestion worthy of investigation would be to create teams or central pools of judges, court clerks and lawyers who could administer justice in either language anywhere in the country. However, in provinces such as New Brunswick and Ontario, it may be possible and practical to ensure the use of French and English at all levels of the

judicial process at least in areas where there are large numbers of French-speaking people.

4. Another area where French and English might be extended is in all public institutions and services in Canada. The Federal government has already made considerable progress towards this general goal in areas under its jurisdiction. Of all the provinces excepting Quebec, New Brunswick seems closest to the creation of a bilingual provincial administration. In Ontario, because the Franco-Ontarians are relatively concentrated, a system of bilingual districts could be practicable. In these districts all provincial and municipal government services could be offered in either French or English. It has been suggested that county borders might be used as boundaries for these districts. Where English or French formed 10 per cent (by mother tongue) of the population, bilingual services could be implemented. Such a criterion could also be employed in other provinces.

5. Broadcasting facilities, for French-speaking persons outside Quebec, could be improved. It should become possible to extend the French radio and television networks throughout Canada for the mutual benefit of both French- and English-speaking Canadians. The experience which Toronto has had in this regard shows the promise of such a policy.

6. The Federal capital should be the model of a bilingual centre. Many suggestions have been put forward to make Ottawa a better mirror of the two major, cultural communities in Canada. Some would like to see the capital made an eleventh province; others a capital district under the control of the Federal government. Many believe that the most feasible approach might be to effect changes by a greater degree of cooperation among the Federal, Quebec and Ontario governments. Within a certain defined area, which could be the one now under the authority of the National Capital Commission, a concentrated effort would be made to make the national capital a more vivid symbol of Canadian unity.

THE WAYS IN WHICH THE FEDERAL
SYSTEM COULD BE IMPROVED
(FORMS OF FEDERALISM)

Fourth session
Tuesday afternoon
November 28, 1967

THE WAYS IN WHICH THE FEDERAL SYSTEM COULD BE IMPROVED

This paper will examine the means Canadians possess to achieve the goals they share in common. Any such examination must begin with the reality of the federal fact in Canada.

The classic notions of what federalism is or what it ought to be need not be the central issue in the debate on the future of Canada. What is more important today is what the Fathers of Confederation sought in 1867 - the necessity of having a federal system that will work. Practicability is more essential than textbook logic. Modern Canadian federalism should be so designed that it is both adequate to present needs and adaptable to future change.

One does not have to probe the psyche of the Fathers of Confederation to be able to pass judgment on their accomplishment. They saw, in 1867, the need for a centralized union in which the Federal government was the dominant partner. That this decision had its merits in the earliest years of Confederation is without question. But as time passed, and indeed well before all of the first nine provinces became members of the Canadian Confederation, it was equally evident that the kind of centralized federalism which the British North America Act reflected was not in keeping with the strong regional instincts of the country. These instincts have not changed and while in times of national emergency, for example, during the two world wars and the Depression, the pendulum of power in the federal system has swung to the centre, it is not likely that a highly centralized form of federalism will permanently meet the needs and desires of all Canadians. Canada is a nation of regions, which are still usually identified with the provinces. These regions have quite different political, cultural and economic configurations that must be respected if they are to add their unique contributions to the whole country.

If centralism is not the complete answer to the successful governing of Canada, there are forces at work which suggest that the option at the other end of the federal continuum, *viz.*, a high degree of decentralization, is also not a viable choice. The support for this argument is two-fold. First, Canadians agreed to Confederation one hundred years ago because, essentially, it was realized that together they could do what apart they could not. This condition has not substantially altered in the course of the last century and is not likely to change in the foreseeable future. Second, Canadians learned through the painful lesson of the Depression that a measure of fiscal and economic authority must reside in the central government if the various regions of the country are to be served

in an approximately equal manner. The thirty years that have elapsed since the Depression have reinforced the truth of this conclusion, for Canada has required central power to cope with fluctuations in both the stability of the international and the Canadian economies.

The Viable Options

If Canada cannot afford the luxury of the extremes of either excessive centralization or decentralization, it also seems apparent that the country cannot rigidly maintain the status quo in its federal arrangements. The wind of change is blowing across Canada and most, if not all, governments desire certain, though not necessarily similar, reforms. Which direction should Canada take? Which direction can it take? Is it sufficient to modernize the Constitution and the practice of intergovernmental relations in Canada to reflect a division of responsibilities more in keeping with current problems and conditions? Or is more radical change required? There are several possible options each of which might be briefly examined.

I. The structural option

This option would involve an alteration in the existing number of provinces. The source for such a suggestion merits a brief, introductory comment.

In an ideal federal state, no doubt, the constituent parts would be approximately equal in size and capacity. The classical and characteristic distribution of powers could then operate with maximum effectiveness. However Canada has not had such an ideal federal structure and, while some of the disadvantages in the Canadian model might be mitigated by greater centralization or decentralization, both these extremes seem to be ruled out by the considerations already noted. Thus, Canada must continue to cope with a federal structure in which the parts are widely disparate in size and capacity. So great is the disparity that two of the ten provinces possess approximately 65 per cent of the total population, 65 per cent of the Gross National Product, and 80 per cent of the manufacturing output. Contrast this situation with that of the United States and the federal ' imbalance ' in Canada is revealed in all its starkness. It is not surprising, therefore, that a variety of proposals have been advanced to correct this structural ' deficiency '. Usually, they have taken the form of suggesting a reduction in the number of Canadian provinces though, on occasion, proposals have been made to increase the number of provinces.

If the idea of expanding the present number of provinces is somewhat novel, the idea of amalgamating several existing provinces is as old as Confederation. Suggestions for the reduction or amalgamation of those

provinces now in existence have usually taken the form of a four-province Atlantic union, a three-province Prairie union, and the maintenance of a separate British Columbia, Ontario and Quebec with several possible variations for the Yukon Territory and the Northwest Territories. Progress towards such ventures has rarely passed beyond the stage of speculation - for several reasons that are quite sound. For example, what effect would such unions have on the present representation of these provinces in the House of Commons? Would such unions improve significantly the economic health of the provinces involved? Would there be gains or losses in the efficiency of administration in the new areas? Answers to such questions have not been forthcoming, but in their absence certain informal, voluntary measures of economic cooperation have been implemented among the four Atlantic provinces and the three Prairie provinces, in order to take advantage of the complementarity of these regions without sacrificing the individuality of their respective parts.

The notion of increasing the number of provinces has met, generally, with similar indifference and has been impeded by a lack of concrete data as to the viability of these proposed new provinces, e.g., the division into three or four approximately equally-sized parts of both Ontario and Quebec.

The conclusion is difficult to avoid that this structural option as a means of coping with the new realities of Canadian federalism has too many unexamined assumptions to warrant it being seriously considered at present.

2. The functional option

This option envisages provinces joined together in one country, but separately or severally having a variety of relationships with the central government. This option is at the root of the present debate, and perhaps is one which deserves most serious consideration.

The premise of this suggestion is that each province is sufficiently distinct in its combination of preferences and demands to warrant an equally distinct relationship with the central government. To a degree, this premise was recognized in 1867 and subsequently, as various provinces joined Confederation. The provision of statutory fiscal subsidies for the Maritimes; of language and religious guarantees to Quebec; of high tariffs largely of benefit to Ontario; and of special freight rates to the West illustrate those different regional preferences. To note these provisions is not to stress unduly their significance, but to emphasize that the regions of this country were recognized as being different and having their own

and often separate patterns of needs and aspirations. Today, the fact remains unchanged. The character and quality of regional demands on the central government have changed as much as the country itself, but the fundamental particularities of the regions have remained a constant factor in Canadian federalism.

The issue in 1967, therefore, is not why should the demands be different from those of a century ago, but can the contemporary demands be accommodated and the country still preserved?

The unevenness of the current demands is, in part, a product of the unevenness of economic development among the various regions. Equally, in the case of Quebec, it is a result of a cultural renaissance and of a vigorous concern for the place of Canadiens in Canadian society. Both these economic and cultural factors must be taken into account in any attempt to assess the merits of the new demands.

In one sense the economic side of the problem can be simply posed: the provinces believe they need more revenue to discharge properly their constitutional obligations - especially those for education and the rapidly growing fields associated with urban development. However, the real problem is more complex: to what extent should each sphere of government have the spending power and, hence, which sphere should determine the expenditure priorities? Furthermore, should the Constitution be altered to reflect the new conditions? And if so, how? By defining the distribution of powers more precisely - or more flexibly? And would either of these approaches be adequate to meet the new demands of interdependence? Although answers to these questions are vitally important, in their absence some provinces, and in particular the smaller or less advantaged provinces, more than others likely will continue to look to the central government, with all its present fiscal powers, as the key to their economic destinies. Such provinces, thereby, will remain more centralist-oriented than their wealthier partners in Confederation.

The more specific example of a substantially different relationship between the provinces and the central government arises from Quebec's interest in a "special status" (statut particulier). It should be emphasized that this interest derives from Quebec's desire for cultural self-affirmation and its ambition to be "maître chez nous".

While there has been a host of special status proposals, and while some have been lightly cloaked semi-separatist programs, a number have suggested federalist solutions to the problem of Quebec's role in Canada.

What are their common features? Very briefly, they are:

- (a) There is a need for endowing the central government with powers which are necessary to maintain a viable federalism but which do not impede the development of Quebec's particular tradition.
- (b) It is necessary that powers of a social or cultural nature must be so allotted that either of the two major 'societies' in Canada can preserve and strengthen its own linguistic and cultural heritage.
- (c) The Federal government should not have exclusive jurisdiction in such areas as international relations and broadcasting. Certain national institutions should be reformed - particularly the Senate and the Supreme Court.

The advantages and disadvantages of these special status proposals need to be carefully probed and evaluated. Here, only a few questions can be raised but they may indicate the kinds of issues that must be tackled.

- (a) Is a "special status" equivalent to a preferential status?
- (b) Is there an insurmountable difficulty in Members of Parliament from a province with a special status discussing and voting on measures which are not dealt with by the Federal government in their province?
- (c) Although "special status" or special arrangements is a proposal normally associated with Quebec, is it reasonable to imagine that different provinces could have a variety of differing relationships with the Federal government?
- (d) Could the Federal government administer programs of a highly complex nature for smaller provinces which might find it impossible or impractical to establish the necessary complex machinery?

3. The bilingual option

Finally, consideration should be given to a third possible option which, if adopted, might reduce substantially the argument for a "special status". This option concerns the possibility of having Canada reflect faithfully its dual and composite cultural heritage. The practical effectuation of this possibility has many complex aspects, but the following standards might be considered as realizable ideals necessarily to be attained if this option is to be labelled viable.

- (a) All federal, public institutions in Canada should mirror the English and French linguistic traditions of the country.
- (b) Where possible and practicable, both English- and French-speaking persons across Canada should have access to judicial, governmental, educational and broadcasting facilities in the language they know best.
- (c) The unique place of the two dominant cultural communities of Canada should be expressly in and protected by the Constitution.

Immediate Issues

Among the many pertinent questions now confronting Canadians, three seem of immediate and fundamental importance.

- 1. To what extent would some degree of change in Canada's federal system be beneficial or, at least, to what extent should it be contemplated?
- 2. If no change is effected, what are the implications for the continued existence of the country? If some change is effected, have Canadians a sufficient knowledge of the issues? And are they prepared to listen to one another in good faith in the course of detailed negotiations?
- 3. Should and can Canadians establish a mutually acceptable timetable of priorities in order to determine better the future direction of their country?

THE WAYS IN WHICH THE FEDERAL SYSTEM COULD BE IMPROVED
(INSTITUTIONS)

Fifth session
Wednesday morning
November 29, 1967

THE WAYS IN WHICH THE FEDERAL SYSTEM COULD BE IMPROVED

This paper discusses some means by which the Canadian federal system might be improved to meet the goals of the Confederation of Tomorrow. If Canadians agree that the status quo is no longer acceptable, the necessary reforms in our institutions and practices will largely be determined by the consensus reached about national goals and the type of federal system that can best be designed to achieve them.

Although the major decisions that Canadians must make concern their economic future and the linguistic and cultural nature of their country, it may be useful here to examine some of the institutions in which reforms have been strongly advocated. The range of proposals put forward illustrates the widely differing opinions of Canadians on the direction in which Canada should develop.

If changes are to be made in the Canadian federal system, it is relevant to consider the means whereby they may be made. The latter part of this paper deals briefly with this question. The three options discussed are: change by adjustments in practice; change by formal amendment; and, change by the adoption of a new constitution.

A BILL OF RIGHTS

Canadians are fortunate that their rights as citizens and individuals are patterned on those developed in the course of British political and legal history. In 1960, the Canadian Parliament formalized these rights and passed a bill of rights for which the Federal government is responsible. However, during the past seven years, Canadian courts have interpreted this statute restrictively and have relied on the more traditional means of protecting the rights and freedoms of the individual.

This restricted interpretation has partly resulted in a continuing discussion on the desired contents and form of an ideal bill of rights. The present Bill, as is often pointed out, applies only to federal areas of responsibility without effect on those freedoms that fall under provincial jurisdiction. It is also argued that it fails to mention economic, social and linguistic rights -- freedoms the guarantee of which is largely alien to the common law tradition but is included in the constitutions of some European countries.

Discussion of a revised bill of rights is particularly relevant at this time because a federal-provincial conference on this subject has been called by the Federal government early in 1968. Many of the proposals for reform presented here will undoubtedly be raised at that conference.

The concrete suggestions for reform include:

1. Entrenchment

(a) Since the present Bill of Rights is only a federal statute subject to repeal or abrogation by Parliament, it has been suggested that it should be specially entrenched in the Constitution in order to give it symbolic importance and careful protection as a fundamental law of the land. Such action would enhance the Bill's legal significance.

(b) A variant of the entrenchment scheme proposes that a bill of rights be the basis of the preamble of a revised constitution. It has been suggested that reference to economic, social, educational and linguistic rights be included in this preamble. Thus, individuals might be guaranteed the right to work, the right to a fair standard of living, the right to an education in either official language, and so on.

The entrenchment proposal has been criticized by some commentators because it would put these rights beyond the reach of the country's legislators and subject such rights to the vagaries of judicial interpretation. If this interpretation should prove restrictive, the legislators could not easily remedy the situation.

2. Group Rights

Bills of rights have usually provided protection for citizens as individuals. Several people have suggested that a new Canadian bill of rights should also contain a guarantee of group rights so that both the French-speaking and English-speaking groups would be assured a variety of educational, cultural and linguistic rights.

3. Provincial Bills of Rights

(a) Many freedoms not covered by the federal Bill of Rights have already been protected by provincial statutes, and some commentators argue that little further action is needed. Others, however, argue for the adoption of formal, provincial bills of rights, protecting the individual against such dangers to his rights as discrimination in housing, employment, public accommodation, and religion, or even limitations on his provincial franchise.

If such a course was adopted, the federal and provincial bills of rights would thus guarantee to the individual the full range of his rights and freedoms.

(b) It has also been proposed that the federal Bill of Rights be amended to include matters lying essentially within provincial jurisdiction. The Bill could then either be entrenched in the Constitution and made binding on all levels of government or open to ratification by each province, taking effect in that province only when so ratified.

THE SUPREME COURT

The final court of appeal in the Canadian federal system renders decisions on all matters of law brought before it. It is the supreme judicial arbiter not only on constitutional matters but also on those of criminal law and civil wrongs. In regard to civil wrongs, in particular, court decisions help to provide a uniform core in the common law and civil code traditions of the country.

In 1949, the Supreme Court of Canada replaced the Judicial Committee of the Privy Council as the final court of appeal for the country. During the Depression, the Judicial Committee had come under increasing criticism from many Canadian legal authorities and political commentators for a series of decisions that limited the scope of the Federal government especially in regard to social welfare legislation. After the Second World War, this criticism and a growing Canadian nationalism spurred the Federal government to seek advice on whether it was legally empowered to terminate appeals to the Privy Council.

The change in 1949 was welcomed by many Canadians as the severance of one of the last few links by which Canada remained dependent on the United Kingdom. However, a series of decisions during the 1950's in which the Supreme Court reversed several verdicts of the Quebec Court of Appeal, the so-called 'civil liberties' cases, brought the Supreme Court into disfavour in that province. It was argued that the civil law of Quebec was being badly interpreted by a court in which only three of the nine justices were trained in the civil law. Furthermore, it was argued that of these three, only two were originally French-speaking and therefore products of the culture and society that the civil code was designed to reflect.

With the growth of Quebec nationalism and its increasingly vocal expression, the Supreme Court of Canada received much strong criticism

as a strictly federally-appointed body. How could a province expect a sympathetic hearing of a constitutional case it brought before the Supreme Court of Canada if the justices were all appointees of the Federal government? Such an argument implicitly assumed that the Supreme Court justices were delegates of the Federal government. It also suggested that the provincial government should have its delegates sitting on the Court. Other critics have demanded a Supreme Court consisting of an equal number of delegate-justices from English-speaking and French-speaking Canada. English-Canadian legal commentators have criticised the Court for being too conservative and for failing to take sufficient initiative in matters of social reform. These critics have usually thought in terms of the judicial activism of the United States Supreme Court but in doing so, have overlooked the differences between the American political system of 'checks and balances' and the Canadian system of a supreme parliament.

More recently, criticism of the role and functions of the Court has emanated from some of the provinces likely to be affected by the Federal government's decision to seek an advisory opinion from the Supreme Court on the question of off-shore mineral rights. These critics want the question settled at the political level only, rather than by acceptance of a legal decision.

Two categories of Proposed Reform

I. As a result of these criticisms, a number of proposals for the reform and improvement of the Supreme Court have been advanced. Several of these would make alterations to the structure of the present Court.

A. The appointment system

A number of proposals have been made for reforming the method by which judges are appointed to the Court.

- a) The federal Minister of Justice would formally have to consult with provincial governments, the provincial bar associations, and/or the Canadian Bar Association before making Supreme Court appointments.
- b) The federal government would select the justices from a list of nominees drawn up by a nominating commission consisting of representatives of the provincial governments, provincial bar associations and/or the Canadian Bar Association.

- c) The provinces would select the Supreme Court justices.
- d) The justices of provincial High Courts would be appointed by the provincial governments. The then provincially appointed Chief Justices would join their colleagues on the Canadian Supreme Court to hear constitutional cases.
- e) The Court would consist of an equal number of justices named by English-speaking and French-speaking Canada, a concept based on the notion of 'associate states'.

B. The efficiency of the Court

The number of justices sitting on the Court might be increased so that the justices could develop more specialized functions. The practical result might be specialized panels of judges hearing cases of a particular legal category.

2. The other category of suggestions would result in a new form of the Court.

a) A constitutional court

This proposal makes a distinction between a general court of final appeal and a specialized constitutional court. It advocates the establishment of a separate court that would deal only with constitutional matters. Appointments to this court could be made according to the present system or according to any of the methods mentioned above.

b) Appeals from Quebec

This proposal stems from the complaint that the present Supreme Court, two-thirds of whose justices are trained in the common law, may distort the civil law of Quebec. It advocates making the Quebec Court of Appeal the final court of appeal for all cases arising in Quebec, except for those of a constitutional nature. Constitutional questions would be submitted to the Supreme Court under the present system, or to the constitutional court if that reform was adopted.

c) A federal-provincial arbitrating commission

Constitutional questions that bring the federal and provincial governments into conflict might be decided by the Supreme Court,

by a special constitutional court, or by a federal-provincial arbitrating commission. Such a commission could deal with those cases judged to be highly political in nature. The off-shore mineral rights question might well serve as an example of this type of case. The members of the commission would represent both the federal and provincial governments. Presumably, each government would appoint its own representative..

The Commission might also serve as a standing committee to recommend constitutional changes.

THE SENATE

Almost from its inception, the Canadian Senate has been subjected to much criticism. Major criticisms have dealt with five aspects of the Senate.

1. Role

Whatever role the Fathers of Confederation envisaged for the Senate, critics today argue that this body does little useful work and asks what role an upper house can play in a modern, democratic, parliamentary cabinet system of government in which power is concentrated in the lower house.

2. Appointment

Critics claim that in a modern democratic country an appointed Senate is an anomaly.

3. Criteria for appointment

With very few exceptions, senatorships have been awarded to faithful party members for long and valued service. This has not meant that talented and able men have been excluded from the Senate, but it has often resulted in the appointment of persons not necessarily possessing the skills and temperament ideally desired to make the Senate a reflective forum of 'sober second thought'.

4. Length of appointment

Until 1965, senators were appointed for life. An amendment to

the British North America Act in June of that year stated that senators appointed after that date would have to retire at age 75. Criticisms directed at the life appointment, and applicable also since the amendment, stated that the length of the appointment tended to make the job something of a sinecure and sapped the appointees of their initiative and incentive.

5. Representation of provincial interests

Consciously or subconsciously, critics of the Canadian Senate often contrast it with its American counterpart. Whereas the American Senate is an active and equal partner in the governing of the United States at the federal level, the Canadian Upper Chamber appears unexciting, unimportant and, at times, unnecessary. Nowhere is this more obvious than in its failure to develop the role intended for it: a strong voice in representing and protecting provincial interests. It was in this House that the principle of representation by population was compromised in favour of additional representation for Quebec and the Maritime Provinces. Nevertheless, from the very first years of Confederation, it was recognized that local and provincial interests would better be represented in the federal Cabinet.

Over the years, many suggestions for Senate reform have accompanied these criticisms. More recently, growing dissatisfaction with the Canadian federal system has called forth recommendations for additional reforms.

1. Abolition

The most radical suggestion for remedying the ills of the Senate calls for its abolition. Proponents of this reform argue that in modern times, a second chamber, particularly one whose members are almost exclusively 'party men' and who are appointed rather than elected, is no longer appropriate in the governing and legislative process. They point to the fact that the provinces, with the exception of Quebec (and even its Upper House has been brought into question), have all been able to govern with unicameral legislatures without any serious drawback.

2. Length of appointment

To end the debilitating effect on the Senate of appointment until age 75, it has been suggested that a fixed term of, for example, five or ten years be introduced. This would result in an opportunity for an increased number of Canadians to serve in the Senate and might even open the way for more appointments of men who have distinguished themselves in fields other than politics. A senatorship might then be regarded less as a reward for merely partisan service or as a sinecure.

3. The role of the Senate

- a) Some critics believe that objections to the Senate might be reduced if it was deprived of its absolute veto power over legislation passed by the House of Commons. They advocate a system similar to that imposed on the British House of Lords that would give the Senate the power to delay legislation for a year but which, when repassed by the Commons, would become law without Senate approval.
- b) Other critics suggest an expansion of the Senate's responsibilities to give it a more activist role. Under these proposals, the Senate would be given such powers as approval of the appointments of judges and ambassadors, ratification of treaties, and protection of the rights of minorities.

The question then arises, particularly with regard to this last responsibility, of the effect of such a change on the institution of parliamentary government. Would the Senate have exclusive jurisdiction over the protection of minority rights? Could the Senate reject government-sponsored legislation on this matter without bringing down the government? Such alterations involve a new and complex element that must be carefully considered.

4. Election of Senators

This proposal would end the appointive system and give senators a political base. Critics of the proposal point out that elected senators would claim to represent the people as much as members of the Commons and thus accentuate rivalry and conflict between the two Houses. With the Senate's present veto, such rivalry might often result in a parliamentary deadlock. Furthermore, once senators were elected, it would not be long before there developed a demand for representation by population in that chamber.

5. Protection of provincial interests

In order to restore the Senate to its intended role as protector of provincial interests, it has been proposed that senators be appointed by provincial governments. Variants of this scheme, in which the Federal and provincial governments would alternate in the appointment of senators from a province, have also been proposed. This scheme would also have the advantage of bringing into the Senate representatives of minority political parties which have never been able to win federal power but which have formed provincial governments, in some cases for long periods of time.

Critics of these proposals argue that a provincially appointed Senate would soon be in conflict with the House of Commons. Parliament would rapidly become a standing federal-provincial conference with all the rancour and uncompromising positions that have come to be associated with this type of conference.

6. An 'associate states' Senate

This proposal is predicated on a Canada consisting of two associate states. The Senate would have an equal number of English- and French-speaking members representing the Canadian and Quebec associate states respectively.

THE CROWN

In 1867, the Fathers of Confederation rejected any sort of republicanism for the federal state and chose instead a constitutional monarchy. It was only after a good deal of persuasion by the British government that Sir John A. Macdonald agreed to adopt the term 'Dominion of Canada' instead of the 'Kingdom of Canada' that he favoured.

Since then, the decline of Britain, the rise of American culture and influence, and the changing social views of the Canadian population have contributed toward a shift in attitudes among many Canadians towards the Crown and the monarchy. A number have asked whether a true Canadian identity and nationalism can develop fully if their system of government reflects the symbols and trappings surrounding a monarchy domiciled in another country. They would prefer to develop a set of symbols distinctively Canadian.

These critics of the Crown also point out how difficult it is for French Canadians, and many Canadians of other than British origin, to identify with and feel part of a country whose institutions and symbols are almost completely British in their orientation.

The adoption of the new flag and the growing acceptance of 'O Canada' as the national anthem have spurred these critics to suggest that the time has come to break the tie that binds us to the Crown. Some of these critics advocate instead the adoption of a republic but one wedded to the parliamentary system of government. A president in this system would take the place of the monarch and the governor-general.

Other critics of the monarchical form of government propose that the parliamentary system be abolished and in its stead a congressional model be adopted. They argue that government has become too complex for a

minister to be able both to administer his own department adequately and to serve his constituents well as a member of Parliament. Furthermore, they believe that the party system in Parliament has become too rigid and inflexible, not allowing members sufficient independence or initiative. If the congressional system were adopted, so this argument goes, cabinet members would not be elected politicians and could devote their full time to the running of their departments. The departments would be subject to the scrutiny of the politicians who could afford to be more critical knowing that a censure of a particular minister would not result in the fall of the government.

Since each province is now able to amend its own constitution with regard to any matter except the office of the lieutenant-governor, the question is raised whether an individual province now has the power to adopt a republican form of government. Perhaps a parliamentary republic could be adopted. Since the powers of the two men would be substantially the same, the lieutenant-governor could play the part of president. The adoption of a congressional republic, however, would require changes in the office of lieutenant-governor and these are beyond provincial power at present. Repeal of Section 92(1) might be considered in order to give each province the power to assume whatever system of government it desired.

Many Canadians, it must be noted, are opposed to the adoption of a republican form of government and advocate the retention of a constitutional monarchy. Some do so not for any reason of attachment to the monarchy, but simply because they believe that the acrimony that will be raised by this issue will turn the attention of Canadians from more substantive questions of reform. Others are strongly imbued with the traditions and customs from which Canada's constitutional monarchy has evolved and believe that this form of government is more in line with the Canadian character than a republican system would be.

GREY AREAS' OF THE CONSTITUTION

Responsibility for several matters that have assumed greater importance in recent times is not clearly assigned by the British North America Act either to the Federal government or to the provincial governments. This responsibility has been clarified by court decisions but in the process these have created much dissatisfaction at one level of government or the other.

An example of such disputed jurisdiction that has recently been raised is the matter of international relations. Section 132 of the British North America Act refers only to Canada's relations with foreign countries as part of the British Empire and appears to have no relevance today. Should

the provinces have the power to make agreements with foreign countries on matters which fall clearly within provincial jurisdiction? Should the provinces have the right to seek representation on those international bodies which deal with such matters? Present Canadian practice is the result of the 'Labour Conventions' case of 1937 in which it was decided that the federal Parliament has the power to conclude treaties on any matter but that it could pass legislation to carry out the treaty obligations only on those matters within its own jurisdiction. Any matters under provincial jurisdiction dealt with by the treaty can be put into effect only with the approval of the provinces.

Several provinces now maintain offices abroad. Some have made unofficial agreements with neighbouring American states or with foreign countries with regard to matters within their own jurisdiction. Recent proposals call for formalization in the Constitution of this provincial role in international affairs, i.e., an end to exclusive federal jurisdiction in this area.

II

ADJUSTMENTS IN PRACTICE

If it is assumed that some changes in the Canadian constitution are both necessary and desirable, the question then arises how such change might take place. The answer depends partly on the degree of change desired and partly on the national consensus that can be created with regard to it. However, it should be noted that an alteration of both large or small consequence can be undertaken by any of the methods of change suggested here: practical adjustments, formal amendment, and the adoption of a new constitution.

Constitutional reform by means of adjustments in practice assumes that the British North America Act is, on the whole, an acceptable document for our constitutional development. Greater centralization or decentralization could be effected by reinterpreting the wording of the Constitution, i.e., by practice, without changing an iota of sections 91 and 92 of the B.N.A. Act. Similarly, the constitutional balance could be changed by various fiscal reforms, such as increased tax sources for the provinces.

FORMAL CONSTITUTIONAL AMENDMENT

The British North America Act is the symbol of one hundred years of Canadian history and development. Over the years judicial interpretation, formal amendment, and convention moulded it to accord with contemporary needs. Many of the staunchest defenders of the B.N.A. Act would, however, concede that there are some sections of the Act which are no longer relevant or meaningful. In other sections, practice has developed with little relation to the wording of the text. Such commentators would agree that the Act requires amending to cleanse it of these dated sections, but would oppose the complete rejection of a flexible constitution that has served Canada for a hundred years.

Many of the constitutional reforms proposed would require an amendment for their implementation. Even some proposals that could be implemented administratively might well be introduced in the form of an amendment as a symbolic gesture to show the degree of commitment to change.

The lack of an agreed formal amending procedure, and in particular one over which Canadians have sole control, makes difficult the adoption of constitutional amendment as an ordinary technique of implementing changes in the constitution. It might, however, be argued that, faced with the need for extensive constitutional revision, it might prove possible to devise an amending procedure acceptable to all Canadian governments.

A NEW CONSTITUTION

Some critics of the British North America Act argue for its complete repeal. They claim that it was intended for a country only semi-independent and that it no longer reflects the general character or true needs of Canada; many of its sections now bear little if any semblance to the realities of the political system; as a British statute, its wording, particularly in the preamble, is hardly inspiring; a genuinely Canadian constitution is required; finally, since the Act has caused so much rancour among Canadians and has been such a source of disunity, it is preferable to start afresh and draft a new constitution. According to the critics, such a constitution could take into account the changes that have occurred in the past one hundred years as well as the needs of a federal system in the modern age.

THE MACHINERY AND STRUCTURE OF FEDERAL-PROVINCIAL
AND INTERPROVINCIAL RELATIONSHIPS IN CANADA

Sixth Session
Wednesday afternoon
November 29, 1967

THE MACHINERY AND STRUCTURE OF FEDERAL-PROVINCIAL
AND
INTERPROVINCIAL RELATIONSHIPS IN CANADA

It has been almost axiomatic of Canadian federalism that the relative importance of provincial and municipal governments increases in time of peace and diminishes in time of war. So it has been since World War II that Canadian provincial and municipal governments have grown relative to the Federal government. In the last 22 years, the Federal government has been forced to transfer significant amounts of revenue to provincial governments which have had to satisfy the greater part of the increase in demands for public goods and services because of their constitutional responsibilities. This transfer has been effected through four main types of federal-provincial arrangements: shared cost programs, conditional and unconditional sharing of taxes, and equalization payments. In order to negotiate the terms of these arrangements and administer them, many channels of communication between federal and provincial government representatives have had to be constructed or enlarged.

There is, however, an additional need, which lies within the very structure of federal and provincial governments in Canada, for expanding the avenues of intergovernmental communication. Only recently has it been widely recognized that there is in some cases a high degree of interdependence between provincial and federal government programs as they presently function. Since these programs are interdependent, they must be coordinated if the Canadian state is to achieve most effectively certain common goals. The need for coordination of programs has been and will continue to be translated into a need for more intergovernmental communication.

Thus, the negotiation and administration of federal-provincial financial arrangements and the interdependent nature of the programs of the eleven governments in Canada all necessitate intergovernmental communication. What in this paper will be called 'the machinery' of federal-provincial and interprovincial relationships, comprises all the institutions and practices which bring representatives of the federal and provincial governments into communication with one another. In short, the subject of machinery is one of intergovernmental communication. It includes a vast range of activities from informal telephone calls between provincial and federal civil servants to the formal Plenary Conference of Prime Ministers and Premiers.

Communication involves both consultation, where governments seek advice from each other, and persuasion, where governments seek to give advice to each other.¹ Each of these involves an exchange of information and opinion. Other aspects of communication, such as public relations, are merely intended to enlarge and improve the channels for this exchange.

I DESCRIPTION OF EXISTING MACHINERY

Formal Machinery

Machinery for intergovernmental communication in Canada can be broadly separated into formal and informal. Outside governments, little is known about the nature and degree of the latter. The formal machinery is better known and, to say the least, extensive. It comprises all federal-provincial and interprovincial meetings. From 1957 to 1965, the annual number of these meetings grew from 64 to 125². However, the number of annual meetings appears to have levelled off; in a recent compendium, 122 meetings were scheduled for 1967.³

Intergovernmental meetings may be classified into four major groups:

1. Meetings of prime ministers and premiers, ministers, or officials;
2. Federal-provincial and interprovincial meetings;
3. Departmental meetings and broader interdepartmental meetings;
4. Meetings of a periodic, ad hoc or continuing nature.

1. (a) Meetings of Prime Ministers and Premiers

There are four meetings under this classification. The most important is the Plenary Conference of Prime Ministers and Premiers which has

¹ For example, the Tax Structure Committee is a federal-provincial conference which is predominantly characterized by the attempts of the provincial and federal governments to persuade each other of the merit of their views. In contrast, the Provincial Premiers' Conference is one in which premiers mainly consult with their counterparts.

² Gallant, "The Machinery of Federal-Provincial Relations I, " Canadian Public Administration, (December 1965), .515

³ Calendar of federal-provincial conferences prepared by the Federal-Provincial Relations Division of the Federal Department of Finance.

in recent years met on at least an annual basis. It is called to exchange views on major policy items, such as patriation of the Constitution, the quinquennial revenue-sharing arrangements between the federal and provincial governments, medicare, etc. It has often been criticized for being, in effect, a third tier of government despite the fact that "agreements" which are made at this meeting (if any) are subject to approval by the federal and provincial legislative bodies.

Next in importance is the Provincial Premiers' Conference which has been careful to state that its deliberations are restricted to items of provincial concern. Apart from its secret deliberations, the main functions of this meeting appear to be the creation of goodwill among the premiers and general discussion followed by referring certain items of mutual concern to more specialist committees.

The other two meetings in this classification are regional in scope. Every year, the Atlantic premiers meet to discuss matters of regional concern as do the premiers of the three Prairie provinces.

(b) Ministerial Meetings

As of 1967 there were an estimated 24 ministerial meetings, 19 of which were federal-provincial and five of which were interprovincial.⁴ (A list of these is provided in Appendix I of this paper.) Most of them are departmental meetings, e.g., the Federal-Provincial Meeting of the Ministers of Health, the Ministers of Agriculture, and the Committee on Financial Institutions and Securities Legislation, while two of them, the Tax Structure Committee and the Federal-Provincial Meeting of the Minister of Finance and Provincial Treasurers, are general, in the sense that their discussions are often concerned with broader fiscal and state-of-the-economy questions which cut across departmental boundaries. The Tax Structure Committee is a task force comprised of the Minister of Finance and the Provincial Treasurers, although on occasion it has included many premiers owing to its consideration of the important quinquennial tax-sharing, cost-sharing and equalization payments arrangements between the federal and provincial governments. At the Federal-Provincial Meeting of the Minister of Finance and Provincial Treasurers, views on the economic and financial situation in Canada and in the various provinces are exchanged prior to budget formulations, in order to facilitate more effective coordination of the fiscal policies of the federal and the provincial governments.

(c) Officials' Meetings

These are too numerous to mention or describe here. Appendix II

⁴ Not all these meetings necessarily take place in a given year.

of this paper classifies the federal-provincial and interprovincial meetings by department and by level. (i.e., deputy minister or other).

2. Federal-Provincial and Interprovincial Meetings

An interesting comparison can be made between the number of federal-provincial and interprovincial conferences. At the prime ministerial and ministerial levels combined, there are eight interprovincial and twenty federal-provincial, a fact which indicates that there is more formal communication between the two levels of government than among the provinces. This statement may be partially misleading because federal-provincial meetings provide also, in effect, a forum for discussion among provincial government representatives. Nevertheless, while interprovincial communication may be extensive at federal-provincial meetings, it is likely to be concentrated on topics of federal-provincial rather than interprovincial concern.

3. Departmental and Broader Interdepartmental Meetings

Of all the intergovernmental meetings only eight transcend departmental lines in the sense that discussion at these meetings may often be concerned with broader economic, fiscal or constitutional problems of an intergovernmental nature. These eight meetings comprise the four meetings of prime ministers and premiers, the Tax Structure Committee, and its back-up committee, the Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters, the Conference of Federal and Provincial Economic Councils or Advisory Boards which was held in 1965, and the War on Poverty Conference which was also held in 1965. There have been, however, a number of meetings on specific problems that may have involved two or more departments of the same government.

4. Periodic, Ad Hoc and Continuing Committees

Continuing and ad hoc committees are sometimes regarded as ideal because they allow communication to take place when, and usually only when, a situation or development requires it. On the other hand, the periodic conferences (e.g., annual or semi-annual) are associated with a more rigid timetable which sometimes produces one of two unfortunate results: either a conference is held for its own sake and there is nothing much of importance to discuss, or there are too many important items on the agenda to be discussed adequately at the meeting. Admittedly, the annual meeting can be shortened or lengthed and it can be held at different times of the year. However, there still remains some inflexibility in this type of meeting because there are practical restrictions on its length. For example, it is difficult to

extend a federal-provincial meeting beyond five days and a one day conference is rather short for those delegates who come to Ottawa from the extremities of Canada.

On the other hand, there is an important reason why provincial governments may prefer periodic to ad hoc or continuing conferences. Traditionally, the Federal government has taken the initiative in calling federal-provincial meetings. Some provincial representatives feel that too often the Federal government has called an ad hoc meeting at its convenience rather than at the convenience of provincial governments. In some cases this has meant that no meeting has been held when it appeared desirable from a provincial government point of view. But, when meetings are formally made annual or semi-annual, the Federal government has no choice but to call them whether or not they are convenient.

In point of fact, of 113 intergovernmental committees,⁵ 58% are periodic, 25% are ad hoc, and 17% are continuing in the sense that they are held as they are required. Of the periodic meetings, 76% are held annually. This percentage composition changes markedly for ministerial conferences. Of the 24 ministerial conferences, eleven are periodic, eleven are ad hoc and two are continuing; the percentage composition is 46% periodic, 46% ad hoc and only 8% continuing.

Informal Machinery

Naturally, less is known about the informal visits, telephone conversations and private correspondence among the ministers and officials of the eleven governments. However, it appears that the amount of this informal liaison is growing. One official recently remarked, not altogether facetiously, "There aren't many officials in Ottawa these days: they're all out consulting with provincial officials."

The premiers will, of course, have more information about the degree and quality of liaison with their counterparts in other provinces and with the Prime Minister. Do they regard this liaison as useful? Do they regard it as more valuable than their formal contacts at their annual conferences? Do they think that changing the mix between formal and informal communication would improve the quality and/or increase the overall exchange of information and opinion among them? These questions can only be answered by the premiers themselves.

⁵ These do not include non-governmental conferences at which some delegates may be civil servants, or sub-committees. They do include all federal-provincial and interprovincial ministerial and officials' committees.

II THE IMMEDIATE AIMS OF INTERGOVERNMENTAL MACHINERY

The immediate aims of intergovernmental machinery are:

1. to provide for more and better communication among governments;
2. to effect more cooperation among governments;
3. to effect more coordination of the activities and programs of the eleven governments in Canada.

Some conferences have been criticized because they appear to involve a high degree of public relations, but at which not very much of substance is discussed. However, the public relations aspect of these conferences may be valuable insofar as it creates goodwill and hence makes future communication among the delegates easier. Perhaps the Premiers' Conference illustrates this aspect best. It is most likely that the cooperation among provinces is dependent upon the closeness of the personal relationship among the premiers.

Communication is not, however, sought for its own sake. It leads to the more important results of intergovernmental cooperation and coordination. These two terms ought to be distinguished because they are often used interchangeably. Cooperation is defined as the act of working together for mutual benefit. When the federal and provincial governments agree on a conditional grant program, the Federal government benefits insofar as its conditions are met and the provincial governments, of course, gain financially.

Coordination is defined as the bringing of the parts into proper relation so as to achieve a given objective. When the federal and provincial governments, without raising taxes, respectively increase defence expenditures and build highways in times of severe unemployment, they are coordinating their efforts towards the reduction of unemployment. The benefactors are, of course, the public as a whole and the unemployed in particular.

Intergovernmental cooperation does not necessarily require coordination, although cooperation is usually a precondition for coordinating programs of different governments. It is difficult to imagine any coordination of federal and provincial agricultural programs without some willingness of the federal and provincial governments to cooperate. By definition, there must be a common objective towards which cooperation is aimed and there must first be federal-provincial cooperation in order to decide on the common objective.

Closely related to intergovernmental coordination is intra-governmental coordination, that is, the coordination of programs in different departments within a government towards a common objective. When provincial governments set out to do this, they inevitably are confronted with conditional grant programs which may distort their priorities if they yield to financial temptation and subscribe to the conditions of the programs. Thus, the decision to coordinate programs within a government may be in partial conflict with the attempt by two levels of governments to coordinate their programs.

One of the most important of the recent developments in Canadian federal-provincial relations has been the movement away from shared-cost programs in fields of provincial jurisdiction. Insofar as the negotiation, administration and in some cases, coordination of the hospital insurance program, health grant programs, and programs under the Canada Assistance Plan will move out of the realm of the federal-provincial into the realm of the provincial, there will be a lesser need for federal-provincial communication and coordination and a greater need for intragovernmental administration and coordination.

This development raises a number of questions. Is the trend likely to continue? Will new fields of government activity associated with urban problems, for example, presage a revival of the shared-cost approach to federal-provincial arrangements? Will the phasing out of federal involvement in these fields reduce and/or constrict channels of intergovernmental communication in other areas of federal-provincial relations? Is intragovernmental coordination easier to achieve than federal-provincial coordination? Finally, will coordination of programs among provinces become more important as a result of this development?

III THE IMMEDIATE AIMS OF INTERGOVERNMENT MACHINERY AND THE GOALS OF CANADIAN FEDERALISM

What is the relationship between intergovernmental cooperation and coordination and the goals of Canadian federalism?

Cooperation will be sought for its own sake and therefore may not necessarily have a positive influence on the goals of federalism. When the federal and a provincial government agree to have their income tax revenues collected by one agency only, they are cooperating. Both parties taken together benefit insofar as collection costs are reduced through the elimination of duplicate collection machinery. But does this cooperative agreement have

any important effect on a goal such as minimum national standards? In fact, such a collection agreement has not led to equal income tax rates across the country: Manitoba and Saskatchewan have levied income taxes over and above their abatements. Moreover, some critics might argue that the collection agreement per se was never intended to create equal income tax rates in all provinces. On the other hand, cooperative interprovincial cultural exchange agreements no doubt have an effect on the promotion or maintenance of the linguistic and cultural heritage of all Canadians. The point which is being made here is that intergovernmental cooperation may or may not be directly related to the achievement of the goals of the Canadian federal state.

The most important relationship in intergovernmental relations is that between intergovernmental coordination and the goals of federalism. By definition, jurisdiction in a federal state is divided; often a provincial government will have jurisdiction over certain programs which should be coordinated with federal programs or programs of other provincial governments if certain goals are to be more effectively or easily attained. Thus, the importance of interdepartmental coordination depends on the particular distribution of powers between levels of governments. For example, if there is a high degree of interdependence among the different education programs, they can be coordinated largely within provinces or among provinces. Furthermore, insofar as the costs and benefits of education programs are not shared among provinces, there is little interprovincial interdependence and hence little need for interprovincial coordination of these programs. This does not mean that there is no need to standardize education programs among provinces, but only that the standardization may affect a very small number of Canadians. Thus, in this example, the main problem may be one of intragovernmental rather than federal-provincial or interprovincial coordination. And while intragovernmental coordination is important, it is a problem of unitary and federal states alike.

However, there are areas where coordination is very important. Coordinating provincial and federal regulatory activities on consumer protection to protect effectively the Canadian householder is a case in point.

When speaking of coordination, it is necessary to distinguish between legislative and administrative coordination. The latter is perhaps more easily attainable because the former involves certain political risks. Consequently, efforts to coordinate activity at the political level may be more dependent on politics than machinery. In other words, the effect of machinery on the goals of federalism may be very limited if intergovernmental coordination is required at the political level.

IV WHAT IS WRONG WITH EXISTING INTERGOVERNMENTAL MACHINERY?

Essentially, the machinery breaks down when it fails to provide the type of communication which will lead to intergovernmental cooperation and coordination.

Communication may be inadequate in several respects. Its timing may be inadequate in the sense that it does not take place when required, e.g., the perhaps overly high incidence of periodic committees.

The mix of formal and informal communication may be unsuited to the program at hand. So it may be with the mix of communication among political representatives and officials. Furthermore, communication between politicians and officials may be inadequate, although this is a problem within governments rather than between governments.

What is clearly needed is an assessment of the merits of existing machinery by those involved in the process of communication. To this end, the Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters has commissioned the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University to do a major study on the machinery of intergovernmental consultation.

Two other criticisms have been levied at federal-provincial meetings. One is that they are held too frequently in Ottawa. Provincial representatives from the extremities of Canada are particularly strong proponents of this argument.

The other criticism is that some of the more important federal-provincial conferences are not open to the news media. Those left outside argue for public education while those inside argue that communication among delegates is much better when the news media are not allowed into meetings.

Finally, the possibility that expectations of machinery may be too high must be considered. If such is the case, the whole range of alternatives from delegation of administrative authority to constitutional change may have to be considered in those areas where coordination is both desirable and important.

V NEW FORMS OF MACHINERY

It was stated above that many federal-provincial meetings are held annually. The charge is often made that this arrangement does not allow for

adequate intergovernmental communication because it does not allow governments to communicate when it would be most profitable for them to do so - despite the fact that the channels for informal communication are presumably open at any time. Several suggestions have been made to correct this apparent deficiency.

One of these is the suggestion that a permanent intergovernmental affairs secretariat in Ottawa be instituted. This secretariat would include both federal and provincial officials each responsible, of course, to his respective government. Officials in this secretariat would likely be below the deputy minister level and the question arises whether the efforts of this secretariat as a communications centre would be as valuable as the informal communication carried on among deputy ministers in the provinces and the Federal government. There is the additional question whether provincial civil servants could effectively represent their respective governments in an Ottawa environment. Another variation of this proposal is that the members of the secretariat would be "intergovernmental" civil servants responsible only to a conference or committee.

Some have suggested an **interprovincial** affairs secretariat which would be similar to the intergovernmental affairs secretariat in Ottawa but without Federal government representation. Its terms of reference would presumably be reduced to those areas which require cooperation and coordination among provincial governments.

Another suggestion has been the placement of permanent provincial representatives in Ottawa. This suggestion is subject to the same consideration as the previous one.

A fourth suggestion calls for the establishment of departments (or divisions within departments) of intergovernmental affairs in each provincial government, such as the Department of Intergovernmental Affairs in the Quebec Government or the Federal-Provincial Affairs Secretariat in the Ontario Department of Treasury and Economics. It is hoped that such departments or divisions would achieve more effective coordination within provincial governments and that they would also aid in the development of consistent positions at major federal-provincial conferences. If the trend in federal-provincial arrangements is towards intragovernmental coordination, as has been suggested above, this suggestion would be worth considering as one which would more effectively meet the requirements of the future.

All of these suggestions are intended to formalize the intergovernmental communications process. Hence, some crucial questions about

these new forms of machinery are in order.

1. Does intergovernmental communication need formalizing?
2. Will these new forms add to the total amount of intergovernmental communication or will they become merely substitutes for informal communication or other federal-provincial meetings?
3. Are either of these substitutions desirable?
4. Will the costs of creating these new forms of machinery outweigh the benefits?

In a world where technological improvements in communication are occurring at a rapid rate, considerations of geography are becoming less important. In this context the geographical centralization of these new forms of machinery may be of doubtful value.

For the time being, the best answers to the questions raised in this paper are likely to be found in careful and intensive analysis of the apparent successes or failures of existing forms of machinery.

APPENDIX I

LIST OF MINISTERIAL CONFERENCES
AND THEIR PERIODICITY⁶

Federal-Provincial

1. Meeting of Ministers of Finance and Provincial Treasurers (annual)
2. Tax Structure Committee (as required)
3. Agriculture Outlook Conference (annual)
4. Meeting of Ministers concerned with ARDA (ad hoc)
5. Civil Emergency Measures Conference (ad hoc)
6. Resource Ministers Council (semi-annual)
7. Meeting of Ministers of Fisheries (ad hoc)
8. Meeting of Ministers of Forestry (ad hoc)
9. Committee on Financial Institutions and Securities Regulation (as required)
10. Conference of Ministers of Health (ad hoc)
11. Conference on Highway Safety (ad hoc)
12. Conference of Ministers on Indian Affairs (ad hoc)
13. Meeting of Ministers of Justice and Attorneys General (ad hoc)
14. Meeting of Ministers of Labour (ad hoc)
15. Tourist Conference (annual)
16. Meeting of Ministers of Welfare (ad hoc)

⁶ This is an unofficial list compiled in the spring of 1967. Not all 'ad hoc' and 'as required' meetings will be held in a given year.

17. National Committee on the Centennial of Confederation (semi-annual)
18. National Conference on the Centennial of Confederation⁷ (semi-annual)
19. Canada-British Columbia Liaison Committee (Columbia River) (annual)

Interprovincial

1. Conference of Ministers and Deputy Ministers of Agriculture (annual)
2. Meeting of Ministers of Education (annual)
3. Provincial Ministers of Mines Conference (annual)
4. Meeting of Provincial Ministers of Health (ad hoc)
5. Maritime Provinces Welfare Association (annual)

⁷ This conference acts as an advisory council to the Federal government.

APPENDIX II

NUMBER OF INTERGOVERNMENTAL MEETINGS OF OFFICIALS BY DEPARTMENT AND LEVEL ⁸

Number of Meetings

DEPARTMENT	Federal-Provincial or Federal-Regional		Interprovincial		TOTAL
	Dep. Min. Level	Other Off- icial Level	Dep. Min. Level	Other Off- icial Level	
Agriculture & Rural Develop [†] t	5	15	0	7	27
Civil Service	1	0	0	0	1
Education	2	0	0	0	2
Emergency Measures	0	3	0	0	3
Energy & Resources ⁹	5	26	1	1	33
Health & Welfare	3	14	1	0	18
Indian Affairs	1	4	0	0	5
Industry & Trade	0	2	1	1	4
Labour	1	0	0	0	1
Manpower	2	6	0	0	8
Public Works & Housing	0	2	1	0	3
Revenue	0	1	0	0	1
Statistics	0	12	0	0	12
Transport	0	1	0	0	1
Welfare	2	5	1	0	8
Other	<u>0</u>	<u>4</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>4</u>
TOTAL	22	95	5	9	131

⁸ Unofficial estimates for 1967. Data include subcommittees as well as committees.

⁹ Includes mines, forestry, fisheries and energy departments and water commissions.

ANNEXE II

NOMBRE DE RÉUNIONS INTERGOUVERNEMENTALES DE HAUTS FONCTIONNAIRES PAR MINISTÈRE ET PAR ÉCHELON 8

Nombre de réunions

MINISTÈRES	Fédérales-provinciales ou fédérales-régionales			Interprovinciales	
	Échelon des hauts fonct.	Échelon des hauts fonct.	Échelon des hauts fonct.	Échelon des hauts fonct.	Échelon des hauts fonct.
	sous-min.	d'autres	sous-min.	d'autres	TOTAL

Agriculture et amén. rural	5	15	0	7	27
Fonction publique	1	0	0	0	1
Education	2	0	0	0	2
Mesures d'urgence	0	3	0	0	3
Énergie et ressources 9	5	26	1	1	33
Santé et Bien-être social	3	14	1	0	18
Affaires indiennes	1	4	0	0	5
Industrie et commerce	0	2	1	1	4
Travail	1	0	0	0	1
Main-d'oeuvre	2	6	0	0	8
Travaux publics et habitation	0	2	1	0	3
Revenu	0	1	0	0	1
Statistique	0	12	0	0	12
Transports	0	1	0	0	1
Bien-être social	2	5	1	0	8
Autres	0	4	0	0	4
TOTAL	22	95	5	9	131

8 Chiffres estimatifs officiels pour 1967. Ces données comprennent non seulement les comités, mais aussi les sous-comités.

9 Y compris les ministères des mines, des forêts, des pêcheries et de l'énergie, ainsi que les commissions hydrauliques.

17. Comité national sur le centenaire de la Confédération
(semestriel)

18. Conférence nationale sur le centenaire de la Confédération⁷
(semestrielle)

19. Comité de liaison Canada-Colombie-Britannique (fleuve Columbia)

Interprovinciales

1. Conférence des ministres et sous-ministres de l'Agriculture (annuelle)

2. Réunion des ministres de l'Éducation (annuelle)

3. Conférence des ministres provinciaux des Mines (annuelle)

4. Réunion des ministres provinciaux de la Santé (ad hoc)

5. Association de bien-être social des provinces Maritimes (annuelle)

⁷ Cette conférence sert de conseil consultatif pour le gouvernement fédéral.

ANNEXE I

LISTE DES CONFÉRENCES MINISTÉRIELLES ET DE LEUR FRÉQUENCE⁶

Fédérales-provinciales

1. Réunion des ministres des Finances et des trésoriers provinciaux (annuelle)
2. Comité sur les structures fiscales (selon les nécessités)
3. Conférence sur les prévisions agricoles (annuelle)
4. Réunion des ministres intéressés par ARDA (ad hoc)
5. Conférence de l'organisation des mesures d'urgence (ad hoc)
6. Conseil des ministres des Ressources (semestriel)
7. Réunion des ministres des Pêcheries (ad hoc)
8. Réunion des ministres des Forêts (ad hoc)
9. Comité sur la réglementation des institutions financières et des valeurs mobilières (selon les nécessités)
10. Conférence des ministres de la Santé (ad hoc)
11. Conférence sur la sécurité routière (ad hoc)
12. Conférence des ministres des Affaires indiennes (ad hoc)
13. Réunion des ministres de la Justice et des procureurs généraux (ad hoc)
14. Réunion des ministres du Travail (ad hoc)
15. Conférence sur le tourisme (annuelle)
16. Réunion des ministres du Bien-Être social (ad hoc)

⁶ Cette liste officielle a été préparée au printemps 1967. Les réunions "ad hoc" et "selon les nécessités" ne se tiendront pas toutes en une année.

1. Les communications intergouvernementales ont-elles besoin d'être rendues officielles?

2. Ces nouvelles formes augmenteront-elles la somme des communications intergouvernementales ou viendront-elles simplement se substituer aux communications officielles ou aux autres réunions fédérales-provinciales?

3. Ces genres de substitutions sont-ils souhaitables?

4. Les frais qu'entraînerait la création de ces nouvelles formes de mécanisme en annuleraient-ils les avantages?

Dans un monde où les perfectionnements technologiques dans le domaine des communications se succèdent à une cadence accélérée, les considérations géographiques revêtent de moins en moins d'importance. Dans ce contexte, la centralisation géographique de ces nouvelles formes de mécanisme peut s'avérer d'une utilité douteuse.

Pour l'instant, la meilleure réponse aux questions posées dans cette étude résultera vraisemblablement d'une analyse sérieuse et intensive des succès ou des échecs évidents des formes actuelles de mécanisme.

Une de ces suggestions veut qu'un secrétariat permanent aux affaires intergouvernementales soit établi à Ottawa. Ce secrétariat comprendrait à la fois des fonctionnaires fédéraux et provinciaux, chacun d'entre eux étant responsable, bien entendu, envers son gouvernement respectif. Les fonctionnaires faisant partie de ce secrétariat seraient vraisemblablement au-dessous de l'échelon du sous-ministre, et la question se pose si les démarches de ce secrétariat, en tant que centre de communications, seraient aussi efficaces que les communications officielles qu'entretiennent déjà les sous-ministres des provinces et le gouvernement fédéral. De plus, la question se pose si des fonctionnaires provinciaux pourraient représenter efficacement leur gouvernement respectif à Ottawa. D'après une variante de cette proposition, les membres de ce secrétariat seraient des fonctionnaires "intergouvernementaux", responsables seulement vis-à-vis d'une conférence ou d'un comité.

Certains ont suggéré l'établissement d'un secrétariat aux affaires interprovinciales, qui serait semblable au secrétariat aux affaires intergouvernementales à Ottawa, mais n'aurait pas de représentant du gouvernement fédéral. Sa compétence se limiterait vraisemblablement aux domaines qui exigent la collaboration et la coordination entre gouvernements provinciaux.

On a également suggéré de poster des représentants provinciaux en permanence à Ottawa. Cette suggestion appelle les mêmes réserves que la précédente.

Une quatrième suggestion recommande la création, au sein de chaque gouvernement provincial, d'un ministère (ou d'une division au sein d'un ministère) des affaires intergouvernementales, comme le ministère des Affaires intergouvernementales dans le gouvernement du Québec ou le secrétariat aux Affaires fédérales-provinciales dans le ministère de l'Economie et du Développement de l'Ontario. On espère que ces ministères ou ces divisions permettront de réaliser une coordination plus efficace au sein des gouvernements provinciaux et qu'ils contribueront à l'élaboration de prises de positions uniformes aux grandes conférences fédérales-provinciales. Si la tendance dans les relations fédérales-provinciales est à la coordination intra-gouvernementale, comme nous l'avons présumé ci-dessus, cette suggestion vaudrait d'être prise en considération, car elle correspondrait d'avantage aux exigences de l'avenir.

Toutes ces suggestions ont pour but de rendre officiel le procédé des communications intergouvernementales. Il convient donc de se poser certaines questions cruciales concernant ces nouvelles formes de mécanisme.

La proportion entre la communication officielle et la communication officielle peut être mal adaptée au programme qu'il s'agit de réaliser. Il peut en être de même de la proportion entre les divers genres de communication parmi les représentants politiques et les hauts fonctionnaires. De plus, la communication entre les politiciens et les hauts fonctionnaires peut être insuffisante, bien qu'il s'agisse là d'un problème interne d'un gouvernement et non pas tellement d'un problème entre gouvernements.

Ce qu'il faut donc, de toute évidence, c'est une évaluation des mérites du mécanisme actuel par ceux qui sont en cause dans le procédé de communication. À cette fin, le comité permanent sur les questions fiscales et économiques a chargé l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's d'effectuer une étude poussée sur le mécanisme de la consultation intergouvernementale.

Deux autres critiques ont été formulées à l'égard des réunions fédérales-provinciales. L'une d'elles, c'est qu'elles se tiennent trop souvent à Ottawa. Les représentants des provinces canadiennes les plus éloignées sont des défenseurs particulièrement puissants de cette proposition.

L'autre critique, c'est que certaines conférences fédérales-provinciales parmi les plus importantes ne sont pas ouvertes aux représentants des organes d'information. Ceux du dehors plaident en faveur de l'information du public, alors que ceux de l'intérieur prétendent que les communications entre les délégués sont bien meilleures si les représentants des organes d'information ne sont pas présents aux réunions.

Enfin, il faudra envisager la possibilité que l'on attend trop de perfection du mécanisme. Dans ce cas, il faudra peut-être envisager toute la gamme des autres possibilités, depuis la délégation de l'autorité administrative jusqu'aux modifications constitutionnelles dans les domaines où la coordination est à la fois souhaitable et importante.

V. NOUVELLES FORMES DE MÉCANISME

Nous avons dit plus haut que de nombreuses réunions fédérales-provinciales ont lieu annuellement. On entend souvent le reproche que cette méthode ne permet pas des communications intergouvernementales suffisantes parce qu'elle ne permet pas aux divers gouvernements de communiquer au moment où ils pourraient en retirer le plus grand avantage -- malgré le fait que les voies de communications officielles soient censées être ouvertes à n'importe quel moment. Plusieurs suggestions ont été faites pour remédier à ce défaut évident.

du fédéralisme. Par définition, la juridiction dans un Etat fédéral est partagée; souvent, un gouvernement provincial aura la juridiction sur certains programmes qui devraient être coordonnés avec des programmes fédéraux ou des programmes d'autres gouvernements provinciaux si certains objectifs doivent être atteints avec le maximum d'efficacité ou de facilité. Ainsi, l'importance de la coordination interministérielle dépend du partage des pouvoirs entre les échelons du gouvernement. Par exemple, s'il existe une grande mesure d'interdépendance entre les divers programmes d'éducation, ils peuvent être coordonnés dans une large mesure au sein même des provinces ou entre les provinces. De plus, dans la mesure où le coût et les avantages des programmes d'éducation ne sont pas partagés avec d'autres provinces, le degré d'interdépendance interprovinciale est faible et, par conséquent, il n'y a guère besoin d'une coordination interprovinciale de ces programmes. Cela ne signifie pas que le besoin d'unifier les programmes d'éducation entre les provinces n'existe pas, mais seulement que l'unification peut mettre en cause un très petit nombre de Canadiens. Ainsi, dans cet exemple, le problème principal sera celui de la coordination intragouvernementale, et non celui de la coordination fédérale-provinciale ou interprovinciale. Et, si la coordination intragouvernementale est importante, elle constitue un problème qui existe à la fois dans les Etats unitaires et fédéraux.

Cependant, dans certains domaines, la coordination est d'importance capitale. La coordination des activités de réglementation provinciale et fédérale sur la protection efficace du consommateur canadien en est un exemple frappant.

Lorsqu'on parle de coordination, il faut distinguer entre la coordination législative et la coordination administrative. Cette dernière est peut-être plus facile à réaliser, du fait que la première entraîne certains risques politiques. Par conséquent, les efforts en vue de coordonner l'activité à l'échelon politique peuvent dépendre davantage d'une question de politique que du mécanisme gouvernemental. Autrement dit, l'effet du mécanisme gouvernemental sur les objectifs du fédéralisme peut être très limité si la coordination intergouvernementale est requise à l'échelon politique.

IV. QUELS SONT LES DÉFAUTS DU MÉCANISME INTERGOUVERNEMENTAL ACTUEL?

Essentiellement, le mécanisme gouvernemental tombe en panne lorsqu'il ne permet pas de réaliser le genre de communication qui mène à la collaboration et à la coordination intergouvernementale.

La communication peut être insuffisante sous plusieurs rapports. Le moment peut être mal choisi, en ce sens qu'elle n'a pas lieu au moment où il faut, ce qui est le cas par exemple du nombre peut-être exagéré de comités périodiques.

Cette évolution soulève un certain nombre de questions. Cette tendance a-t-elle des chances de continuer? Peut-on s'attendre, dans les nouveaux domaines de l'activités gouvernementale, ceux ayant trait aux problèmes urbains par exemple, à un renouveau de la méthode du partage des frais dans les ententes fédérales-provinciales? L'abandon progressif de la participation fédérale dans ces domaines risque-t-elle de réduire et/ou de gêner les voies de communication intergouvernementales dans d'autres domaines des relations fédérales-provinciales? La coordination intragouvernementale est-elle plus facile à réaliser que la coordination fédérale-provinciale? Enfin, la coordination des programmes entre diverses provinces deviendra-t-elle plus importante par suite de cette évolution?

III LES OBJECTIFS IMMÉDIATS DU MÉCANISME INTERGOUVERNEMENTAL ET LES OBJECTIFS DU FÉDÉRALISME CANADIEN

Quelle est la relation entre la communication et la collaboration intergouvernementale et les objectifs du fédéralisme canadien?

On recherchera la collaboration comme une fin en soi et, par conséquent elle n'exercera pas nécessairement une influence positive sur les objectifs du fédéralisme. Lorsque le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial consentent à faire encaisser leurs impôts sur le revenu par une seule agence, ils collaborent. Les deux parties bénéficient de cette mesure en ce que les frais d'encaissement sont réduits par l'élimination du double emploi dans les services chargés de l'encaissement. Mais cet accord basé sur la collaboration a-t-il un effet important sur un objectif comme celui des normes nationales minimales? En fait, un accord de ce genre sur l'encaissement des impôts n'a pas conduit à l'égalité du taux d'impôt sur le revenu dans tout le pays: le Manitoba et la Saskatchewan lèvent des impôts sur le revenu en plus de l'abattement qui leur revient. En outre, certains critiques pourraient objecter que l'accord concernant l'encaissement des impôts par lui-même n'était pas conçu pour créer l'égalité du taux d'impôt sur le revenu dans toutes les provinces. D'autre part, les accords interprovinciaux concernant les échanges culturels ont un effet certain sur la promotion ou le maintien du patrimoine linguistique et culturel de tous les Canadiens. Nous voulons démontrer par là que la collaboration intergouvernementale peut avoir un rapport direct avec la réalisation des objectifs de l'état fédéral canadien, ou non.

L'élément le plus important dans les relations intergouvernementales est le rapport entre la coordination intergouvernementale et les objectifs

que l'on utilise souvent l'un pour l'autre. La collaboration peut être définie comme étant l'action de travailler ensemble en vue d'un avantage commun. Lorsque le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux s'entendent sur un programme de subventions conditionnelles, le gouvernement fédéral en retire un avantage en ce que ses conditions sont remplies, et les gouvernements provinciaux en retirent, bien entendu, un avantage financier.

La coordination peut être définie comme étant l'action d'amener diverses parties dans la relation voulue en vue d'atteindre un objectif donné. Lorsque le gouvernement fédéral augmente les dépenses aux fins de la défense nationale et que les gouvernements provinciaux construisent des routes dans une période de chômage grave, sans augmenter les charges fiscales, ils coordonnent leurs efforts en vue de la baisse du chômage. Bien entendu, c'est le public en général qui bénéficie de ces mesures, et les chômeurs en particulier.

La collaboration intergouvernementale n'exige pas nécessairement la coordination; par contre, la collaboration est habituellement une des conditions requises pour la coordination des programmes de différents gouvernements. On imagine difficilement une coordination quelconque des programmes agricoles fédéraux et provinciaux sans que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux soient disposés à y collaborer. Par définition, il faut qu'il y ait un objectif commun auquel vise la collaboration, et il faut que la collaboration fédérale-provinciale existe avant que puisse être prise une décision quant à un objectif commun.

La coordination intra-gouvernementale est étroitement apparentée à la coordination intergouvernementale, c'est-à-dire la coordination des programmes de différents ministères au sein même d'un gouvernement en vue de l'atteinte d'un objectif commun. Lorsque les gouvernements provinciaux entreprennent une mesure en ce sens, ils se heurtent inévitablement à des programmes de subventions conditionnelles qui risquent de fausser leur système de priorités s'ils cèdent à la tentation financière et souscrivent aux conditions de ces programmes. Ainsi, la décision de coordonner certains programmes au sein d'un gouvernement peut se heurter en partie à la tentative de deux échelons de gouvernements de coordonner leurs programmes.

Une des réalisations récentes les plus importantes dans les relations fédérales-provinciales au Canada, c'est la tendance à éviter les programmes de partage des frais dans les domaines tombant sous la juridiction provinciale. Dans la mesure où la négociation, l'administration et, dans certains cas, la coordination du programme d'assurance-hospitalisation, des programmes de subventions à des fins touchant à la santé et des programmes en vertu du plan d'assistance du Canada sont transférés du domaine fédéral-provincial dans le domaine strictement provincial, le besoin de communication et de coordination fédérale-provinciale diminuera et le besoin d'administration et de coordination intra-gouvernementale augmentera.

On connaît naturellement moins bien les visites officielles, les conversations téléphoniques et la correspondance privée entre les ministres et autres hauts fonctionnaires des onze gouvernements. Cependant, il semble que la somme de ces relations officielles est en voie d'augmentation. Comme l'observait récemment un haut fonctionnaire, et cela pas entièrement à titre de plaisanterie: "Il n'y a guère de hauts fonctionnaires à Ottawa ces temps-ci: ils sont tous en consultation avec les hauts fonctionnaires provinciaux."

Les premiers ministres auront, bien entendu, davantage de renseignements sur la mesure et la qualité des relations avec les premiers ministres des autres provinces et avec le Premier ministre du Canada. Considèrent-ils ces relations comme utiles? Les jugent-ils plus utiles que leurs contacts officiels lors de leurs conférences annuelles? Croient-ils qu'en changeant la proportion des communications officielles et officieuses, on pourrait améliorer la qualité des échanges de renseignements et d'opinions en général et/ou en augmenter la quantité? Ce sont là des questions auxquelles seuls les premiers ministres pourront répondre.

II LES OBJECTIFS IMMÉDIATS DU MÉCANISME INTERGOUVERNEMENTAL

Les objectifs immédiats du mécanisme intergouvernemental sont:

1. d'assurer des communications plus nombreuses et meilleures entre les gouvernements;
2. de réaliser une plus grande collaboration entre les gouvernements;
3. de réaliser une plus grande coordination des activités et des programmes des onze gouvernements du Canada.

Certaines conférences ont été critiquées parce qu'elles semblent entraîner un grand déploiement de relations publiques, alors que les discussions sur les sujets d'importance sont très limitées. Cependant, l'importance de ces conférences au point de vue relations publiques peut être grande, parce qu'elles créent un climat de bonne entente et, par conséquent, elles facilitent les communications ultérieures entre les délégués. La conférence des premiers ministres illustre peut-être mieux que toute autre cet aspect. Des relations personnelles étroites entre les premiers ministres ne peuvent qu'avoir des répercussions favorables sur la collaboration entre les provinces.

Les communications ne constituent pas, toutefois, une fin en soi. Elles mènent à des résultats plus importants, la collaboration et la coordination intergouvernementales. Il y a lieu de faire une distinction entre ces deux termes,

4. Comités ad hoc, périodiques et permanents

Les comités permanents et ad hoc sont parfois considérés comme étant l'idéal, parce qu'ils permettent la communication au moment, et rien qu'au moment, où la situation ou un certain concours de circonstances l'exigent. Par contre, les conférences périodiques (par exemple, annuelles ou semestrielles) sont liées à un horaire plus rigide qui, parfois, donne l'un de ces deux résultats : soit la conférence a lieu tout simplement parce qu'elle a été prévue, alors qu'il n'y a rien d'important à discuter, soit il y a trop de questions importantes à l'ordre du jour pour en permettre la discussion satisfaisante lors de la réunion. Bien entendu, la réunion annuelle peut être abrégée ou prolongée, et elle peut être tenue à différents moments de l'année. Cependant, ce genre de réunion garde un certain manque de souplesse du fait qu'il existe des limites pratiques à sa durée. Par exemple, il est difficile de prolonger une réunion fédérale-provinciale au-delà de cinq jours, et une conférence d'un jour est plutôt courte pour les délégués qui viennent à Ottawa des deux extrémités du Canada.

D'autre part, il existe une raison importante pour laquelle les gouvernements provinciaux préférèrent peut-être les conférences périodiques aux conférences ad hoc ou permanentes. Traditionnellement, le gouvernement fédéral a pris l'initiative en ce qui concerne la convocation des réunions fédérales provinciales. Certains représentants provinciaux sont d'avis que, trop souvent, le gouvernement fédéral a convoqué une réunion ad hoc à un moment qui lui convenait, plutôt que de le faire à un moment convenant aux gouvernements provinciaux. Ainsi, dans certains cas, aucune réunion n'a eu lieu, alors que du point de vue des gouvernements provinciaux il semblait souhaitable d'en tenir une. Mais si les réunions sont officiellement organisées, annuellement ou semestriellement, le gouvernement fédéral est obligé de les convoquer, que le moment lui convienne ou non.

Dans la pratique, sur 113 comités intergouvernementaux, 58% sont périodiques, 25% sont ad hoc, et 17% sont permanents en ce sens qu'ils se réunissent en cas de besoin. 76% des réunions périodiques se tiennent annuellement. Ces pourcentages varient considérablement en ce qui concerne les conférences ministérielles. Sur les 24 conférences ministérielles, il sont périodiques, il sont ad hoc, et 2 sont permanentes; au point de vue pourcentage, cela donne 46% de réunions périodiques, 46% de réunions ad hoc et seulement 8% de réunions permanentes.

5 Ces comités n'incluent pas les conférences non gouvernementales auxquelles assistent des délégués qui peuvent être des fonctionnaires, ni les sous-comités. Ils comprennent tous les comités ministériels fédéraux-provinciaux et inter-provinciaux, ainsi que ceux d'autres hauts fonctionnaires.

ententes quinquennales sur le partage des recettes fiscales, le partage des frais et les paiements d'égalisation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. La réunion fédérale-provinciale du ministre des Finances et des trésoriers provinciaux donne lieu à un échange de vues, avant l'établissement des budgets, sur la situation économique et financière du Canada et des diverses provinces en vue de faciliter et de rendre plus efficace la coordination de la politique fiscale du gouvernement fédéral et celle des gouvernements provinciaux.

(c) Réunions de hauts fonctionnaires

Celles-ci sont trop nombreuses pour que nous tentions de les mentionner ou de les décrire maintenant. L'Annexe II de la présente étude classe les réunions fédérales-provinciales et interprovinciales par ministères et par échelons (par exemple celui des sous-ministres et les autres).

2. Réunions fédérales-provinciales et interprovinciales

On peut faire une comparaison intéressante entre le nombre de conférences fédérales-provinciales et interprovinciales. À l'échelon des premiers ministres et des ministres, il y a 8 conférences interprovinciales et 20 conférences fédérales-provinciales, ce qui indique qu'il y a davantage de communication entre les deux échelons du gouvernement que d'une province à l'autre. Cette constatation peut partiellement induire en erreur parce qu'en fait les réunions fédérales-provinciales offrent également un terrain de discussion entre représentants des gouvernements provinciaux. Néanmoins, bien qu'il existe une mesure considérable de communications interprovinciales aux réunions fédérales-provinciales, elles tendent à se concentrer plus sur des sujets d'intérêt fédéral-provincial que sur des sujets d'intérêt interprovincial.

3. Réunions entre ministères correspondants et réunions interministérielles plus vastes

De toutes les réunions intergouvernementales, il n'y en a que huit qui franchissent les limites d'un même ministère, en ce sens que les discussions auxquelles ces réunions donnent lieu concernent souvent des problèmes économiques, fiscaux ou constitutionnels plus vastes, de caractère intergouvernemental. Ces huit réunions comprennent les quatre réunions des premiers ministres, celle du comité sur les structures fiscales et économiques, la conférence des commissions consultatives économiques fédérales et provinciales, qui s'est tenue en 1965, et la conférence de lutte à la pauvreté, qui s'est également tenue en 1965. Il y a eu, cependant, un certain nombre de réunions sur des problèmes spécifiques qui ont pu mettre en cause deux ou plusieurs ministères du même gouvernement.

4. Réunions de caractère périodique, ad hoc ou permanent.

1. (a) Réunions des premiers ministres

Il y a quatre réunions qui tombent dans cette catégorie. La plus importante est la conférence plénière des premiers ministres qui, ces dernières années, a eu lieu au moins une fois par an. Elle est convoquée pour permettre un échange de vues sur les grandes questions de politique, comme le rapatriement de la constitution, les ententes quinquennales sur le partage des recettes fiscales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, l'assurance médicale, etc. On l'a souvent critiquée parce qu'elle constitue en fait un troisième échelon de gouvernement, bien que les "accords" conclus lors de cette réunion (le cas échéant) soient sujets à l'approbation des assemblées législatives fédérales et provinciales.

Au second rang par ordre d'importance, citons la conférence des premiers ministres provinciaux, qui a pris la précaution de déclarer que ses délibérations se limitent à des questions d'intérêt provincial. A part ses délibérations secrètes, les principales fonctions de cette réunion semble être la création d'un climat de bonne entente entre les premiers ministres, ainsi qu'une discussion générale, suivie du renvoi de certaines questions d'intérêt commun à des comités spécialisés.

Les deux autres réunions tombant dans cette catégorie sont de caractère régional. Chaque année, les premiers ministres des provinces de l'Atlantique se réunissent pour discuter des questions d'intérêt régional, et il en est de même des premiers ministres des trois provinces des Prairies.

(b) Réunions de ministres correspondants

On estime qu'en 1967 il y aura 24 réunions entre ministres correspondants; 19 de ces réunions sont de caractère fédéral-provincial et 5 de caractère interprovincial.⁴ (on trouvera une liste de ces réunions à l'Annexe I de la présente étude.) La plupart de ces réunions ont trait à des ministères correspondants, par exemple la réunion fédérale-provinciale des ministres de la Santé ou des ministres de l'Agriculture, et le comité sur la législation des institutions financières et des valeurs mobilières, mais il y en a deux, celle du comité sur les structures fiscales et la réunion fédérale-provinciale du ministre des Finances et des trésoriers provinciaux, qui sont générales, en ce sens que leurs discussions concernent souvent des questions plus vastes sur la fiscalité et la situation économique, dépassant les limites des ministères en question. Le comité des structures fiscales comprend le ministre des Finances et les trésoriers provinciaux, mais il a également compté parfois plusieurs premiers ministres, étant donné qu'il étudie des problèmes importants comme celui des

⁴ Toutes ces réunions n'ont pas nécessairement lieu en une année donnée.

Les communications nécessitent à la fois la consultation, par laquelle les gouvernements demandent conseil les uns aux autres, et la persuasion, par laquelle les gouvernements cherchent à se conseiller les uns les autres. Chacune de ces phases repose sur un échange d'informations et d'opinions. D'autres aspects des communications, par exemple les relations publiques, n'ont pour but que d'élargir et d'améliorer les voies d'échange.

I. DESCRIPTION DU MÉCANISME EXISTANT

Mécanisme officiel

Le mécanisme des communications intergouvernementales au Canada peut être sommairement partagé en deux catégories, le mécanisme officiel et le mécanisme officieux. En dehors des gouvernements mêmes, on connaît très peu la nature et la mesure des communications de cette dernière catégorie. Le mécanisme officiel est mieux connu et l'on peut dire, sans exagérer, qu'il a une grande envergure. Il comprend toutes les réunions fédérales-provinciales et interprovinciales. De 1957 à 1965, le nombre annuel de ces réunions a augmenté de 64 à 125.² Cependant, le nombre de réunions annuelles semble avoir atteint un palier, d'après un récent comptage, 122 réunions étaient prévues pour 1967.³

Les réunions intergouvernementales peuvent être classées en quatre catégories principales:

1. Réunions de premiers ministres, de ministres ou d'autres hauts fonctionnaires;
2. Réunions fédérales-provinciales et interprovinciales;
3. Réunions entre ministères correspondants et réunions interministérielles plus vastes;

Par exemple, le comité sur les structures fiscales est une conférence fédérale-provinciale principalement caractérisée par les tentatives des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral de se persuader les uns les autres du mérite de leur point de vue. Par contre, la Conférence des premiers ministres provinciaux a pour but principal une consultation réciproque entre premiers ministres.

² Gallant, "The Machinery of Federal-Provincial Relations I", Canadian Public Administration, (décembre 1965), p. 515

³ Source: Calendrier des conférences fédérales-provinciales de 1967, préparé par la division des relations fédérales-provinciales du ministère fédéral des Finances.

ET

INTERPROVINCIALES AU CANADA

Une observation qui a été presque élevée au rang d'axiome dans le fédéralisme canadien, c'est que l'importance relative des gouvernements provinciaux et municipaux augmente en temps de paix et diminue en temps de guerre. C'est ainsi que depuis la 2^e guerre mondiale, les gouvernements provinciaux et municipaux canadiens se sont développés par rapport au gouvernement fédéral. Au cours des vingt-deux dernières années, le gouvernement fédéral a été obligé de transférer des montants considérables du revenu public aux gouvernements provinciaux qui du fait de leurs responsabilités constitutionnelles ont dû répondre, en grande partie, à l'accroissement des demandes de biens et de services publics. Ce transfert s'est effectué au moyen de quatre types principaux d'ententes fédérales-provinciales: programmes de partage des frais, partage conditionnel et inconditionnel des recettes fiscales, et paiement d'égalisation. Pour négocier les termes de ces ententes et les administrer, il a fallu créer ou élargir de nombreuses voies de communication entre les représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

Il existe toutefois un besoin supplémentaire, au sein même de la structure du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux au Canada, pour l'expansion des voies de communication intergouvernementales. Ce n'est que tout récemment qu'il a été généralement reconnu qu'il existe dans certains cas une large mesure d'interdépendance entre les programmes des gouvernements provinciaux et ceux du gouvernement fédéral tels qu'ils fonctionnent à l'heure actuelle. Etant donné que ces programmes sont interdépendants, ils doivent être coordonnés si l'Etat canadien veut atteindre certains objectifs communs par la voie la plus efficace. Le besoin de coordination de ces programmes a déjà été traduit en un besoin de meilleures communications intergouvernementales, et continuera de l'être.

Ainsi, la négociation et l'administration des ententes financières fédérales-provinciales et le caractère interdépendant des programmes des onze gouvernements du Canada nécessitent des communications intergouvernementales. Ce qui, dans cette étude, sera appelé "le mécanisme" des relations fédérales-provinciales et interprovinciales, comprend toutes les institutions et pratiques qui font entrer en communication les uns avec les autres des représentants du gouvernement fédéral d'une part et des gouvernements provinciaux d'autre part. En somme, le sujet du mécanisme est celui des communications intergouvernementales. Il inclut une vaste gamme d'activités, depuis les conversations téléphoniques officielles entre fonctionnaires provinciaux et fédéraux jusqu'à la conférence plénière du Premier ministre du Canada et des premiers ministres provinciaux.

LE MECANISME ET LA STRUCTURE DES RELATIONS FEDERALES-PROVINCIALES
ET INTERPROVINCIALES AU CANADA

Sixième session
Mercredi après-midi
29 novembre 1967

Bon nombre de réformes constitutionnelles proposées exigeraient une modification officielle. En ce qui concerne certaines propositions pouvant être réalisées administrativement, on pourrait même fort bien les présenter sous forme de modification officielle, à titre de geste symbolique pour démontrer le degré d'engagement en faveur d'un changement.

L'absence d'une procédure acceptée pour la modification officielle, et en particulier d'une procédure au sujet de laquelle les Canadiens auraient le droit de décision exclusif, rend difficile l'adoption d'une modification constitutionnelle comme méthode ordinaire d'opérer des changements dans la constitution. Cependant, on pourrait alléguer que, en face de la nécessité d'une révision constitutionnelle majeure, on devrait pouvoir trouver une procédure de modification acceptable pour tous les gouvernements canadiens.

Une nouvelle Constitution

Certains critiques de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique proposent son abrogation pure et simple. Ils prétendent qu'il a été adopté à l'intention d'un pays qui n'était que semi-indépendant, et qu'il ne reflète plus le caractère général ni les vrais besoins du Canada, bon nombre de ses articles ne ressemblent guère aux réalités de notre système politique, à titre de statut britannique, son énoncé, surtout le préambule, n'est guère exaltant; il nous fait une constitution vraiment canadienne; enfin, le fait même que l'Acte a causé tant de rancœur parmi les Canadiens et qu'il est devenu une telle source de désunion, semble indiquer qu'il est préférable de recommencer à zéro et de rédiger une nouvelle constitution. Selon les critiques, une telle constitution pourrait tenir compte des changements qui se sont produits au cours des cent dernières années, ainsi que des exigences d'un système fédéral moderne.

que sur l'approbation des provinces.

Plusieurs provinces possèdent maintenant des bureaux à l'étranger. Certaines ont conclu des accords officiels avec des États américains voisins ou avec des pays étrangers en ce qui concerne des sujets qui sont de leur compétence. De récentes propositions demandent que ce rôle provincial dans le domaine des affaires internationales soit officiellement inscrit dans la constitution, c'est-à-dire de mettre fin à la juridiction fédérale dans ce domaine.

II

Modifications dans la pratique

Si l'on présume qu'il est à la fois nécessaire et souhaitable d'apporter certaines modifications à la constitution canadienne, la question de savoir comment ces modifications peuvent être effectuées se présente alors. Et la réponse dépend en partie du degré de modification désiré, et en partie du degré d'unanimité nationale qui peut être obtenu. Cependant, il faut noter qu'il est possible d'apporter des modifications, entraînant des conséquences importantes ou non, par l'une des méthodes de changement suggérées ici: modifications pratiques, modifications officielles et adoption d'une nouvelle constitution.

La réforme constitutionnelle, au moyen d'une modification dans la pratique, sous-entend que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est, dans son ensemble, un document acceptable pour notre développement constitutionnel. Une centralisation ou une décentralisation plus forte pourrait être effectuée par la réinterprétation de l'énoncé du texte de la Constitution, c'est-à-dire par la pratique, sans changer un iota des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. De même, l'équilibre constitutionnel pourrait être changé par diverses réformes fiscales, par exemple l'accroissement des sources d'impôts pour les provinces.

Modifications constitutionnelles

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique est le symbole d'un siècle de l'histoire et du développement du Canada. Au cours des années, l'interprétation judiciaire, les modifications officielles et les conventions l'ont façonné de manière à le faire correspondre aux exigences contemporaines. Bon nombre d'ardents défenseurs de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique admettront, cependant, que certains de ses articles ne sont plus applicables, ou bien ils sont dénués de sens. Quant à d'autres articles, la coutume qui s'est établie est très éloignée de la lettre du texte. Ces commentateurs conviendront que l'Acte exige qu'on en retire ces articles désuets, mais ils s'opposent au rejet pur et simple d'une constitution souple qui sert le Canada depuis cent ans.

Etant donné que chaque province peut maintenant modifier sa propre constitution en ce qui concerne n'importe quel sujet, à l'exception de l'office du lieutenant-gouverneur, on se demande si une province a actuellement le droit d'adopter une forme de gouvernement républicaine. Un système de république parlementaire pourrait peut-être être adopté. Puisque leurs pouvoirs seraient pratiquement les mêmes, le lieutenant-gouverneur pourrait jouer le rôle de président. Mais l'adoption d'un système de république congressionnelle exigerait des changements quant à l'office du lieutenant-gouverneur, ce qui est en dehors de la compétence provinciale à l'heure actuelle. L'abrogation de l'article 92 (1) pourrait être envisagée, afin d'accorder à chaque province le droit d'assumer le système de gouvernement de son choix.

Il faut noter que de nombreux Canadiens s'opposent à l'adoption d'une forme de gouvernement républicaine et plaident en faveur de la conservation d'une monarchie constitutionnelle. Certains le font, non pas par attachement à la monarchie, mais simplement parce qu'ils croient que l'acrimonie que déclencherait cette question détournerait l'attention des Canadiens des réformes plus importantes. D'autres encore sont fortement imbus des traditions et des coutumes qui forment la base de la monarchie constitutionnelle du Canada et croient que cette forme de gouvernement convient mieux qu'un système républicain au caractère canadien.

LES IMPRÉCISIONS DE LA CONSTITUTION

Il existe plusieurs questions qui revêtent une importance croissante depuis quelque temps, et dont la responsabilité n'est clairement attribuée, par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ni au gouvernement fédéral, ni aux gouvernements provinciaux. Cette responsabilité a été précisée par certains jugements, mais ceux-ci ont causé un fort mécontentement à l'un ou l'autre échelon du gouvernement.

Par exemple, la question de la compétence en matière de relations internationales est l'un des domaines qui ont récemment fait l'objet d'une controverse. L'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique porte seulement sur les relations du Canada avec les pays étrangers en tant qu'il fait partie de l'Empire britannique et semble ne plus être applicable de nos jours. Les provinces devraient-elles jouir du pouvoir de conclure des accords avec des pays étrangers sur des questions ressortissant clairement à la juridiction provinciale? Les provinces devraient-elles jouir du droit de chercher à être représentées auprès des organismes internationaux qui traitent de telles questions? La pratique actuelle résulte de la cause des "conventions ouvrières" de 1937, où il fut décidé que le parlement fédéral possède le pouvoir de conclure des traités sur n'importe quel sujet, mais qu'il ne pourrait voter des lois en vue de remplir les obligations des traités que sur les questions qui sont de sa compétence. Toute question ressortissant à la compétence provinciale mentionnée par le traité ne peut être mise en vigueur

En 1867, les pères de la Confédération rejetèrent toute forme de républicanisme pour l'Etat fédéral et choisirent une monarchie constitutionnelle. Ce ne fut qu'après bien des efforts de persuasion de la part du gouvernement britannique que Sir John A. Macdonald consentit à adopter le terme 'Dominion du Canada' à la place du terme 'Royaume du Canada' qu'il préférait.

Depuis lors, le déclin de la Grande-Bretagne, la montée de la culture et de l'influence américaines, ainsi que le changement des vues sociales de la population canadienne, ont contribué à une nouvelle attitude de nombreux Canadiens envers la Couronne et la monarchie. Un certain nombre d'entre eux se sont demandés si l'identité et le nationalisme canadiens peuvent vraiment s'épanouir avec un système de gouvernement reflétant les symboles et l'apparat d'une monarchie d'un autre pays. Ils préféreraient créer un ensemble de symboles typiquement canadiens.

Ces critiques de la couronne font également ressortir comme il est difficile aux Canadiens français, ainsi qu'à de nombreux Canadiens d'origine autre que britannique, de s'identifier et de se sentir solidaires d'un pays dont les institutions et les symboles sont d'orientation presque totalement britannique.

L'adoption du nouveau drapeau et l'acceptation croissante d'"O Canada" comme hymne national ont poussé ces critiques à suggérer que le moment était venu de rompre les liens qui nous unissent à la Couronne. Certains conseillent alors d'adopter le système républicain, mais un système républicain lié au système de gouvernement parlementaire. Dans le cadre de ce système, un président remplacerait le monarque et le gouverneur-général.

D'autres critiques de la forme de gouvernement monarchique proposent d'abolir le système parlementaire et d'établir à sa place un système basé sur le système congressionnel. Ils allèguent que le gouvernement est devenu trop compliqué pour qu'un ministre puisse à la fois administrer de façon satisfaisante son ministère et servir sa circonscription électorale en tant que membre du Parlement. En outre, ils croient que le système des partis au Parlement est devenu trop rigide et trop inflexible, et qu'il ne laisse plus assez d'indépendance ou d'initiative à ses membres. D'après cette thèse, si le système congressionnel était adopté, les membres du Cabinet ne seraient pas des politiciens, mais pourraient consacrer tout leur temps au fonctionnement de leur ministère. Les ministères seraient soumis à l'examen rigoureux des politiciens, qui pourraient se permettre d'être plus critiques, sachant que la censure d'un ministre n'entraînerait pas la chute du gouvernement.

Il se pose alors une question, particulièrement en ce qui concerne cette dernière responsabilité. Quel effet un tel changement aura-t-il sur les institutions parlementaires? Le Sénat exercerait-il une juridiction exclusive sur la protection des droits des minorités? Le Sénat pourrait-il rejeter la législation préconisée par le gouvernement sur ce sujet sans entraîner la chute de celui-ci? De tels changements impliqueraient un élément nouveau et complexe qui doit être minutieusement étudié.

4. Election des sénateurs

Cette proposition mettrait fin au système de nomination et donnerait au Sénat une base politique. Les critiques de cette proposition font remarquer que des sénateurs élus prétendraient représenter la population au même titre que les députés aux communes, ce qui accentuerait la rivalité et le conflit entre les deux chambres. En raison du droit de veto actuel du Sénat, une telle rivalité pourrait souvent aboutir à une impasse parlementaire. En outre, si les sénateurs étaient élus, il ne faudrait pas longtemps pour qu'ils exigent d'être représentés dans cette chambre selon le chiffre de population.

5. Protection des intérêts des provinces

Afin de rendre au Sénat son rôle prévu de protecteur des intérêts provinciaux, on a proposé que les sénateurs soient nommés par les gouvernements provinciaux. Des variantes de ce projet ont également été proposées, en vertu desquelles le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux nommeraient à tour de rôle les sénateurs d'une province. Ce projet aurait également l'avantage d'amener au Sénat des représentants de partis politiques minoritaires qui n'ont jamais pu gagner le pouvoir fédéral, mais qui ont formé des gouvernements provinciaux, parfois de longue durée.

Les critiques de ces propositions allèguent qu'un Sénat nommé à l'échelon provincial entrerait bientôt en conflit avec la Chambre des communes. Le Parlement se transformerait rapidement en conférence fédérale-provinciale permanente, caractérisée par toutes la rancœur et le refus d'accepter des compromis qu'implique ce genre de conférence.

6. Un Sénat d'"Etats associés"

Cette proposition serait valable si le Canada devait être formé de deux Etats associés. Le Sénat comporterait un nombre égal de membres anglophones et francophones représentant, respectivement, à titre d'Etats associés, l'Etat canadien et l'Etat du Québec.

Au cours des années, ces critiques ont été accompagnées de nombreuses suggestions en vue d'une réforme du Sénat. Assez récemment, le mécontentement croissant manifesté contre le système de gouvernement fédéral a suscité des recommandations pour des réformes supplémentaires.

1. Abolition

La suggestion la plus radicale en vue de remédier aux inconvénients du Sénat, c'est de l'abolir. Ceux qui proposent cette réforme allèguent qu'en nos temps modernes, une deuxième chambre, en particulier une chambre dont les membres sont pratiquement tous des "hommes de parti" et qui sont nommés et non élus, ne convient plus aux méthodes de gouvernement et aux méthodes législatives actuelles. Ils font remarquer qu'à l'exception du Québec (et même là, l'existence de la chambre haute a été remise en question), toutes les provinces ont pu se gouverner à l'aide de législatures unicamérales, sans inconvénient grave.

2. Durée du mandat

Pour mettre fin à l'effet débilisant que produisent sur le Sénat les nominations jusqu'à l'âge de 75 ans, on a suggéré un mandat fixé à, disons, cinq ou dix ans. Cela donnerait l'occasion à un plus grand nombre de Canadiens de servir au Sénat et pourrait même ouvrir la voie à des nominations plus nombreuses de personnes qui se sont distinguées dans des domaines autres que celui de la politique. Le rôle de sénateur pourrait alors être considéré comme autre chose que la récompense pour les services rendus à un parti ou qu'une sinécure.

3. Le rôle du Sénat

a) Certains critiques croient qu'il servirait peut-être possible de réduire les objections contre le Sénat s'il était privé de son droit de veto absolu à la législation votée par la Chambre des communes. Ils plaident en faveur d'un système semblable à celui qui est imposé à la Chambre des lords britannique. Le Sénat aurait le droit de retarder d'un an la prise d'effet d'un acte législatif mais, une fois qu'il serait repassé par les communes, cet acte aurait force de loi sans l'approbation du Sénat.

b) D'autres critiques suggèrent une augmentation des responsabilités du Sénat, afin de lui accorder un rôle plus activiste. En vertu de ces propositions, le Sénat obtiendrait des droits comme, par exemple, le droit d'approbation des nominations des juges et des ambassadeurs, le droit de ratification des traités et le droit de protection des droits de minorités.

1. Rôle

Quel qu'il ait été le rôle envisagé par les pères de la Confédération pour le Sénat, les critiques d'aujourd'hui allèguent que cet organisme législatif n'accomplit pas grand-chose d'utile et se demandent quel rôle une chambre haute peut bien jouer au sein d'un système de gouvernement comportant un cabinet parlementaire moderne et démocratique, où le pouvoir se concentre dans la chambre basse.

2. Nomination

Les critiques prétendent que dans un pays démocratique moderne, un Sénat nommé constitue une anomalie.

3. Critères de nomination

A de rares exceptions près, le titre de sénateur a été octroyé à des membres d'un parti en raison de leurs longs et fidèles services. Cela ne revient pas à dire que des hommes doués et capables ont été exclus du Sénat, mais ce système a souvent entraîné la nomination de personnes qui ne possédaient pas nécessairement la compétence ni le tempérament qu'il aurait fallu pour faire du Sénat une chambre permettant une "mûre réflexion après coup".

4. Durée du mandat

Jusqu'en 1965, les sénateurs étaient nommés à vie. Une modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, apportée en juin de la même année, déclarait que les sénateurs nommés après cette date devaient prendre leur retraite à l'âge de 75 ans. Des critiques formulées contre la nomination à vie, et applicables également depuis la modification, déclaraient que la longue durée du mandat tendait à faire de ces fonctions une sorte de sinécure et minait le sens de l'initiative des personnes nommées.

5. Représentation des intérêts provinciaux

Consciemment ou inconsciemment, les critiques comparent le Sénat canadien au Sénat américain. Alors que le Sénat américain est un partenaire actif et égal au sein du gouvernement fédéral des États-Unis, la chambre haute canadienne paraît inexistante, sans importance et, parfois, superflue. Ce fait ressort tout particulièrement de son échec dans le rôle auquel elle était destinée: constituer une voix puissante en faveur de la représentation et de la sauvegarde des intérêts provinciaux. C'est dans cette chambre que le principe de la représentation selon la population fut compromis en faveur d'une représentation supplémentaire pour le Québec et les Maritimes. Néanmoins, dès les premières années de la Confédération, il a été admis que les intérêts locaux et provinciaux seraient mieux représentés au Cabinet fédéral.

1. Une cour constitutionnelle

Cette proposition fait une distinction entre une cour d'appel générale de dernière instance et une cour constitutionnelle spécialisée. Elle plaide en faveur de l'établissement d'une cour séparée qui ne traiterait que des questions constitutionnelles. Les nominations à cette cour pourraient se faire selon le système actuel ou selon n'importe laquelle des méthodes mentionnées plus haut.

2. Appels en provenance du Québec

Cette proposition résulte de l'argument que la Cour suprême actuelle, dont les deux tiers des juges ont reçu leur formation dans le droit commun, risquent de mal interpréter le code civil du Québec. Elle plaide en faveur d'une transformation de la Cour d'appel du Québec en cour d'appel de dernière instance pour toutes les causes ouvertes au Québec, à l'exception des causes de caractère constitutionnel. Les questions constitutionnelles seraient soumises à la Cour suprême en vertu du système actuel ou, si cette réforme était adoptée, à la cour constitutionnelle.

3. Une commission d'arbitrage fédérale-provinciale

Les questions constitutionnelles qui mettent en conflit le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pourraient être tranchées par la Cour suprême, par une cour constitutionnelle spéciale ou par une commission d'arbitrage fédérale-provinciale. Une telle commission pourrait statuer sur les causes considérées comme essentiellement politiques. La question des droits miniers au large des côtes pourrait fort bien servir d'exemple pour ce genre de causes. Les membres de la commission représenteraient à la fois le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Chaque gouvernement nommerait vraisemblablement son propre représentant.

La Commission pourrait également jouer le rôle de comité permanent en vue de proposer des changements constitutionnels.

LE SÉNAT

Dès le début, pratiquement, le Sénat canadien a été la cible de nombreuses critiques. Les principales critiques avaient pour objet cinq aspects du Sénat.

décision du gouvernement fédéral de rechercher l'avis de la Cour suprême sur la question des droits miniers au large des côtes. Ces critiques désirent que cette question soit tranchée à l'échelon politique seulement, au lieu de se faire par l'acceptation d'un jugement.

Deux catégories de projets de réformes

A. Par suite de ces critiques, un certain nombre de propositions ont été présentées pour la réforme et l'amélioration de la Cour suprême. Plusieurs d'entre elles suggéreraient des modifications de la structure actuelle de la Cour suprême.

1. Le système de nomination

Plusieurs propositions ont été avancées pour la réforme du mode de nomination des juges de la Cour suprême.

a) Le ministre fédéral de la Justice devrait officiellement entrer en consultation avec les gouvernements provinciaux, les associations des barreaux provinciaux et/ou l'Association du Barreau canadien avant d'effectuer les nominations à la Cour suprême.

b) Le gouvernement fédéral choisirait les juges d'après une liste de candidats dressée par une commission spéciale composée de représentants des gouvernements provinciaux, des associations des barreaux provinciaux et/ou de l'Association du Barreau canadien.

c) Les provinces choisiraient les juges de la Cour suprême.

d) Les juges des cours supérieures provinciales seraient nommés par les gouvernements provinciaux. Les juges en chef alors nommés par les gouvernements provinciaux s'associeraient à leurs collègues de la Cour suprême canadienne pour entendre les causes constitutionnelles.

e) La Cour comprendrait un nombre égal de juges nommés par les groupes anglophone et francophone du Canada, d'après la conception des "Etats associés".

2. L'efficacité de la Cour

Le nombre de juges siégeant à la Cour pourrait être augmenté, de façon que les juges puissent se spécialiser davantage dans leurs fonctions. Au point de vue pratique, cette décision pourrait entraîner la formation de groupes de juges spécialisés pour entendre les causes d'une catégorie juridique particulière.

B. La deuxième catégorie de suggestions aboutit à une Cour d'une forme différente.

En ce qui concerne les jugements de cette dernière catégorie, ils contribuent à assurer un noyau uniforme aux traditions du droit commun et du code civil de notre pays.

En 1949, la Cour suprême du Canada a remplacé le Comité judiciaire du Conseil privé en tant que cour d'appel de dernière instance pour notre pays. Durant la dépression, le Conseil judiciaire avait été la cible de critiques de plus en plus nombreuses de la part de nombreuses autorités juridiques canadiennes et de commentateurs politiques canadiens au sujet d'une série de décisions qui limitaient la sphère d'activité du gouvernement fédéral, surtout dans la législation du bien-être social. Après la deuxième guerre mondiale, ces critiques, ainsi que le développement du nationalisme canadien, poussèrent le gouvernement fédéral à savoir s'il était nanti du pouvoir de terminer les appels au Conseil privé.

Le changement apporté en 1949 fut bien accueilli par plusieurs Canadiens, comme étant la rupture de l'un des derniers maillons de la dépendance du Canada envers le Royaume-Uni. Cependant, une série de jugements rendus au cours des années 1950, en vertu desquelles la Cour suprême renversa plusieurs verdicts prononcés par la Cour d'appel du Québec, les célèbres causes des "libertés civiles", firent tomber la Cour suprême en disgrâce dans cette province. On alléguait que le code civil du Québec était mal interprété par une cour dont, sur neuf membres, seulement trois avaient reçu leur formation d'après le droit civil. En outre, on a indiqué que seulement deux de ces trois juges étaient francophones d'origine, donc formés par la culture et la société dont le code civil devait être le reflet.

Avec l'expansion du nationalisme québécois et l'intensité croissante de son expression, la Cour suprême du Canada fut très fortement critiquée en tant qu'organisme strictement fédéral. Comment une province pourrait-elle s'attendre à une oreille sympathisante dans une cause constitutionnelle qu'elle soumettrait à la Cour suprême du Canada, si les juges étaient tous nommés par le gouvernement fédéral? Un tel argument supposait implicitement que les juges de la Cour suprême étaient des délégués du gouvernement fédéral. Il suggérait également que des délégués du gouvernement provincial devaient siéger à la Cour et exigeait que la Cour suprême comprenne un nombre égal de juges-délégués des groupes anglophone et francophone du Canada. Les commentateurs juridiques anglophones ont critiqué la Cour en ce qu'elle est trop conservatrice et qu'elle manque d'initiative quant aux questions de réforme sociale. Ceux qui ont soulevé ces critiques l'ont fait généralement en fonction de l'activisme judiciaire de la Cour suprême des États-Unis, mais ils ont négligé ainsi les différences qui existent entre le système politique américain des "contrôles et équilibres" et le système canadien d'un Parlement suprême.

Plus récemment, les critiques sur le rôle et les fonctions de la Cour ont émané de certaines des provinces susceptibles d'être affectées par la

suggère que ce préambule fasse également mention des droits économiques, sociaux, éducationnels et linguistiques. Ainsi, chacun bénéficierait de la garantie du droit au travail, du droit à un niveau de la vie équitable, du droit à l'éducation dans l'une ou l'autre langue officielle, et ainsi de suite.

La proposition de l'incorporation a été critiquée par certains commentateurs, car elle placerait ces droits en dehors du pouvoir des législateurs de notre pays et les soumettrait aux caprices de l'interprétation judiciaire. Si cette interprétation devrait s'avérer restrictive, les législateurs ne pourraient pas remédier facilement à la situation.

2. Droits de certains groupes

Les déclarations des droits assurent généralement la protection des citoyens en tant que particuliers. Plusieurs ont suggéré qu'une nouvelle déclaration canadienne des droits devrait également assurer une garantie des droits de certains groupes, de façon que les groupes francophone et anglophone puissent avoir l'assurance de certains droits touchant l'éducation, la culture et la langue.

3. Déclarations provinciales des droits

(a) De nombreuses libertés non couvertes par la déclaration fédérale des droits ont déjà été protégées par les lois provinciales, et certains commentateurs prétendent qu'il n'est pas nécessaire de s'engager plus avant dans ce sens. D'autres, par contre, préconisent l'adoption de déclarations provinciales des droits qui protégeraient les particuliers contre la menace de leurs droits, par exemple par la disparité de traitement dans les domaines de l'habitation, de l'emploi, des hôtels, restaurants, etc., et en ce qui concerne la religion, ou même contre les restrictions du droit de vote au niveau provincial.

Si une décision de ce genre était prise, les déclarations des droits fédérales et provinciales garantiraient ainsi à chacun tous ses droits et libertés.

(b) Il a également été proposé que la déclaration des droits fédérale soit modifiée de façon à inclure des sujets qui ressortissent essentiellement à la juridiction provinciale. La déclaration pourrait alors être soit incorporée dans la Constitution et imposée à tous les échelons du gouvernement, soit être proposée à la ratification par chaque province, et elle n'entrerait en vigueur dans cette province qu'après avoir été ratifiée.

LA COUR SUPRÊME

Dans le système fédéral canadien, la cour d'appel de dernière instance statue sur toutes les questions de droit qui lui sont présentées. Elle joue le rôle d'arbitre judiciaire suprême non seulement pour les questions constitutionnelles, mais également pour les questions de droit pénal et de préjudices civils.

UNE DÉCLARATION DES DROITS

I

Les Canadiens peuvent s'estimer heureux de ce que leurs droits de citoyens et de particuliers reposent sur le modèle des droits établis au cours de l'histoire politique et juridique de la Grande-Bretagne. En 1960, le Parlement canadien donna une forme officielle à ces droits en votant une déclaration des droits de l'homme qui relève de la compétence du gouvernement fédéral. Cependant, durant les sept dernières années, les tribunaux canadiens ont interprété ce statut dans un sens restreint et se sont reposés sur des moyens plus traditionnels de protection des droits et des libertés des particuliers.

Cette interprétation restreinte a entraîné, en partie, des discussions continues sur le fond et la forme d'une déclaration des droits idéale. On fait souvent remarquer que la déclaration actuelle ne s'applique qu'aux domaines touchant la responsabilité fédérale et n'a aucun effet sur les libertés qui sont de la compétence provinciale. On prétend également qu'elle ne mentionne pas les droits économiques, sociaux et linguistiques -- libertés dont la garantie est pour une grande part étrangère à la tradition du droit commun, mais qui est comprise dans la constitution de certains pays européens.

La discussion d'une révision de la déclaration des droits de l'homme est particulièrement appropriée en ce moment, car le gouvernement fédéral a convoqué, pour le début de l'année prochaine, une conférence fédérale-provinciale à ce sujet. Bon nombre des projets de réforme présentés ici seront sûrement soulevés lors de la conférence.

Parmi les suggestions concrètes de réforme, citons:

I. L'incorporation

- (a) Etant donné que la déclaration des droits actuelle n'est qu'une loi fédérale sujette à révocation ou à abrogation par le Parlement, on a suggéré de l'incorporer spécifiquement dans la Constitution, afin de lui donner l'importance symbolique et de lui assurer la protection jalouse accordées aux lois fondamentales de notre pays. Une telle décision rehausserait la signification juridique de la déclaration des droits.
- (b) Une variante du projet d'incorporation propose qu'une déclaration des droits constitue la base du préambule d'une constitution révisée. On a

Cette étude traite de certains moyens grâce auxquels le système fédéral canadien pourrait être amélioré de façon à pouvoir réaliser les objectifs de la Confédération de Demain. Si les Canadiens conviennent que le statu quo n'est plus acceptable, les réformes qu'il faut apporter à nos institutions et à nos pratiques seront déterminées dans une grande mesure par l'unanimité obtenue en ce qui concerne les objectifs nationaux et le genre de système fédéral le mieux conçu pour ces réalisations.

Les grandes décisions que doivent prendre les Canadiens touchent leur avenir économique et le caractère linguistique et culturel de leur pays, mais il serait peut-être utile ici d'examiner certaines des institutions pour lesquelles des réformes sont vivement recommandées. La diversité des propositions offertes montre bien que l'opinion des Canadiens est très partagée quant à la direction dans laquelle le Canada devrait s'engager à l'avenir. Si il faut effectuer des changements dans le système fédéral canadien, il convient de considérer les moyens par lesquels ils peuvent être réalisés. Vers la fin de cette étude, nous traitons brièvement de ce sujet. Les trois options examinées sont les suivantes: modifications dans la pratique; modifications officielles; enfin, adoption d'une nouvelle constitution.

LES MOYENS D'AMÉLIORER LE SYSTÈME FÉDÉRAL

(institutions)

Cinquième session
Mercredi matin
29 novembre 1967

des problèmes en cause? Et sont-ils prêts à s'écouter les uns les autres, en toute bonne foi, au cours de pourparlers détaillés?

3. Les Canadiens devraient-ils et peuvent-ils établir un programme de priorités acceptable pour les uns et les autres, afin de mieux déterminer la direction que leur pays devra prendre à l'avenir?

- (c) Bien qu'un "statut particulier" ou des dispositions spéciales soient normalement associées au Québec, est-il raisonnable d'imaginer que différentes provinces puissent entretenir divers genres de relations avec le gouvernement fédéral?

- (d) Le gouvernement fédéral pourrait-il administrer des programmes très complexes pour les petites provinces qui jugeraient pratiquement impossible d'établir elles-mêmes le mécanisme complexe nécessaire à leur administration?

3. L'option bilingue

Enfin, il faut considérer une troisième option possible qui, en cas d'adoption, pourrait réduire considérablement l'argument en faveur d'un "statut particulier". Cette option se rapporte à la possibilité pour le Canada de refléter fidèlement son patrimoine culturel double et composé. La réalisation pratique de cette possibilité comporte de nombreux aspects très complexes, mais les normes suivantes pourraient être considérées comme un idéal réalisable qui devra absolument être atteint si l'on veut que cette option soit qualifiée de viable.

- (a) Toutes les institutions publiques fédérales au Canada devraient refléter les traditions linguistiques anglaises et françaises de notre pays.

- (b) Dans la mesure où la chose est possible et réalisable, les personnes anglophones et francophones, dans tout le Canada, doivent avoir accès aux institutions judiciaires, gouvernementales, éducatives et de radio-télévision dans la langue qu'ils connaissent le mieux.
- (c) le rôle particulier qu'occupent les deux groupes culturels prédominants du Canada doit être expressément désigné dans la Constitution et être sauvegardé par elle.

Problèmes immédiats

Parmi les nombreuses questions d'actualité au Canada, il y en a trois qui semblent revêtir une importance immédiate et capitale.

- I. Dans quelle mesure les modifications du système fédéral du Canada seraient-elles avantageuses ou, tout au moins, dans quelle mesure doivent-elles être envisagées?
2. Si aucune modification n'est effectuée, quelles en seront les conséquences pour la survivance de notre pays? Si certaines modifications sont effectuées, les Canadiens sont-ils suffisamment au courant

à tourner leurs regards vers le gouvernement central, avec tous ses pouvoirs
riscaux actuels, et à le considérer comme la clef de leur destinée économique.
De ce fait, ces provinces resteront plus orientées vers le gouvernement central
que les membres plus riches de la Confédération.

L'exemple le plus spécifique de relations nettement différentes entre les
provinces et le gouvernement central provient de l'intérêt du Québec pour un
"statut particulier". Il faut souligner que cet intérêt découle du désir, de la
part du Québec, de s'affirmer culturellement et de son ambition d'être
"maître chez soi".

Bien qu'il y ait eu une foule de projets de statut particulier et que certains
d'entre eux aient été des programmes semi-séparatistes à peine déguisés,
d'autres offrent des solutions complètes et franchement fédéralistes au problème
du rôle du Québec au sein du Canada.

Quelles sont leurs caractéristiques communes? Les voici, résumées très
brèvement:

- (a) Il existe un besoin de doter le gouvernement central des pouvoirs
nécessaires au maintien d'un fédéralisme viable, mais qui n'entraînent
pas le développement des traditions particulières du Québec.
- (b) Il est nécessaire que les pouvoirs de caractère social ou culturel
soient distribués de telle façon que l'une ou l'autre des deux grandes
'sociétés' du Canada puissent préserver et affermir leur propre
patrimoine linguistique et culturel.

- (c) Le gouvernement fédéral ne doit pas avoir des droits exclusifs dans les
domaines des relations internationales et de la radio-télévision.
Certaines institutions nationales doivent être réformées -- en particulier
le Sénat et la Cour suprême.

Les avantages et les inconvénients de ces projets de statut particulier
doivent être attentivement scrutés et évalués. En ce qui nous concerne, nous ne
pouvons soulever ici que quelques questions, mais celles-ci indiqueront peut-être
le genre de problèmes à résoudre.

- (a) Le "statut particulier" équivaut-il à un statut privilégié?

- (b) Y a-t-il une difficulté insurmontable à ce que les députés d'une
province possédant un statut particulier participent aux débats et au
vote concernant des mesures qui ne sont pas du ressort du gouvernement
fédéral dans leur province?

exigences pour justifier des relations également distinctes avec le gouvernement central. Dans une certaine mesure, cette proposition fut reconnue en 1867, de même que par la suite, au fur et à mesure que les diverses provinces entrèrent dans la Confédération. La mesure de subsides fiscaux aux provinces Maritimes; de garanties concernant la langue et la religion au Québec; de tarifs douaniers élevés principalement au bénéfice de l'Ontario; et de taux de fret spéciaux à l'Ouest démontrent les préférences accordées aux différentes régions. En notant ces dispositions, nous ne cherchons pas à insister outre mesure sur leur signification, mais à faire ressortir que les diverses régions de notre pays ont été considérées comme différentes et comme ayant leurs propres exigences et aspirations, souvent distinctes. Aujourd'hui, ce fait reste le même. Le caractère et la qualité des revendications régionales vis-à-vis du gouvernement central ont changé dans la même mesure que notre pays même, mais les particularités fondamentales des régions sont restées un facteur constant dans le cadre du fédéralisme canadien.

En 1967, la question centrale n'est donc pas de savoir pourquoi les revendications sont différentes des revendications d'il y a cent ans, mais de savoir si l'on peut à la fois satisfaire les revendications contemporaines et sauvegarder l'intégrité de notre pays.

L'inégalité des revendications actuelles provient en partie de l'inégalité du développement économique dans les diverses régions en question. De même, en ce qui concerne le Québec, elle résulte d'une rennaissance culturelle et d'une vive préoccupation quant à la place qu'occupent les Canadiens français dans la société canadienne. Ces deux facteurs, économique et culturel, doivent être considérés si l'on cherche à évaluer les mérites des nouvelles revendications.

Dans un sens, l'aspect économique du problème peut être énoncé très simplement: les provinces croient qu'il leur faut un revenu plus élevé pour s'acquitter comme il faut de leurs obligations constitutionnelles -- surtout celles qui touchent à l'éducation et aux domaines de l'aménagement urbain, qui connaissent une expansion rapide. Cependant, le vrai problème est plus complexe: dans quelle mesure chaque échelon du gouvernement doit-il posséder le pouvoir de dépenser, et, ensuite, quel est l'échelon qui doit déterminer les priorités en matière de dépenses? En outre, la Constitution doit-elle être modifiée de façon à tenir compte de la nouvelle situation? Dans ce cas, comment doit-elle être modifiée? Par une définition plus précise -- ou plus souple -- du partage des pouvoirs? Et l'une ou l'autre de ces solutions suffirait-elle pour satisfaire aux nouvelles revendications de l'interdépendance? Bien que la réponse à ces questions soit d'importance capitale, à défaut, certaines provinces, plus particulièrement les petites provinces ou les provinces les plus désavantagées, continueront probablement

la forme d'une suggestion visant la réduction du nombre de provinces canadiennes, parfois, il faut le dire, on a proposé d'augmenter le nombre de provinces.

Si l'idée d'augmenter le nombre actuel de provinces est en quelque sorte nouvelle, l'idée de fusionner plusieurs provinces existantes remonte aux débuts même de la Confédération. Les suggestions pour la réduction du nombre de provinces ou pour leur fusion revenaient généralement à ceci: union des quatre provinces de l'Atlantique, union des trois provinces des Prairies et maintien en tant que provinces de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec, avec différentes variantes possibles pour le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest. Les efforts dans ce sens n'ont jamais dépassé le stade des conjectures -- et cela, pour plusieurs raisons très valables. Par exemple, quel effet produiraient de telles unions sur la représentation actuelle de ces provinces à la Chambre des communes? Amélioreraient-elles de manière significative la situation économique des provinces en question? Enregistrerait-on des gains ou des pertes quant à l'efficacité administrative dans les nouvelles régions? On n'a pas répondu à ce genre de questions, mais, à défaut, certaines mesures volontaires et officieuses de coopération économique ont été prises par les quatre provinces de l'Atlantique et les trois provinces des Prairies, afin de profiter de l'aspect complémentaire de ces régions sans rien sacrifier de l'individualité de leurs parties respectives.

L'idée d'augmenter le nombre de provinces s'est heurtée, en général, à une indifférence semblable et a été entravée par un manque de données concrètes quant à la viabilité de ces nouvelles provinces projetées, par exemple la division de l'Ontario et du Québec en trois ou quatre parties de grandeur à peu près égale.

Il est difficile d'éviter la conclusion que cette option structurale, en tant que moyen de faire face aux nouvelles réalités du fédéralisme canadien, comporte trop d'hypothèses non étudiées pour être prise sérieusement en considération à l'heure actuelle.

2. L'option fonctionnelle

Cette option envisage des provinces unies en un même pays mais ayant, séparément ou conjointement, diverses relations avec le gouvernement central. Cette option est à la base du débat actuel et est peut-être celle qui requiert de la réflexion sérieuse.

Cette suggestion propose que chaque province soit suffisamment distincte en ce qui concerne l'ensemble de ses préférences et de ses

gouvernement central si l'on veut que les diverses régions du Canada soient desservies de façon à peu près égale. Les trente années qui se sont écoulées depuis l'époque de la crise ont renforcé la véracité de cette conclusion, car le Canada a dû avoir recours à un pouvoir central pour faire face aux fluctuations de la stabilité de l'économie internationale et de l'économie canadienne.

Les options viables

Si le Canada ne peut se permettre le luxe d'une centralisation excessive, ni d'une décentralisation excessive, il semble également évident que notre pays ne peut maintenir strictement le statu quo en ce qui concerne le système fédéral. Un souffle de changement balaye tout le Canada et la plupart des gouvernements, sinon tous, désirent certaines réformes, quoique pas nécessairement les mêmes. Quelle direction le Canada doit-il adopter? Quelle direction peut-il prendre? Suffit-il de moderniser la constitution et la pratique des relations intergouvernementales au Canada de façon qu'elles reflètent un partage des responsabilités mieux adapté aux problèmes courants et à l'état de choses actuel? Ou bien un changement plus radical est-il requis? Il existe plusieurs options possibles que nous pourrions rapidement examiner à tour de rôle.

1. L'option structurelle

Cette option impliquerait une modification du nombre actuel de provinces. L'origine d'une telle suggestion mérite une brève entrée en matière.

Dans un état fédéral idéal, il ne fait pas de doute que les parties constituantes devraient être à peu près égales en importance et en capacité. Le partage classique et caractéristique des pouvoirs pourrait alors fonctionner avec le maximum d'efficacité. Cependant, le Canada ne possède pas une structure fédérale idéale et, si certains des inconvénients du modèle canadien pourraient être amoindris par une centralisation ou une décentralisation plus grande, ces deux extrêmes semblent être éliminés par les considérations déjà mentionnées. Ainsi, le Canada continuera à se trouver aux prises avec une structure fédérale comportant des parties considérablement disparates en grandeur et en capacité. La différence est si grande que deux des dix provinces possèdent environ 65 pour cent de la population totale, 65 pour cent du produit national brut et 80 pour cent de la production manufacturière. Comparez cet état de choses avec celui des Etats-Unis et vous comprendrez le 'déséquilibre' fédéral du Canada dans toute sa gravité. Il n'est donc pas surprenant qu'une variété de propositions aient été avancées en vue de remédier à cette 'faiblesse' structurelle. Habituellement, elles revêtent

Cette étude examinera les moyens dont disposent les Canadiens pour réaliser leurs objectifs communs. Un tel examen doit commencer par la réalité du fait fédéral au Canada.

Les notions classiques quant à ce qu'est le fédéralisme ou à ce qu'il doit être ne constituent pas nécessairement la question centrale du débat sur l'avenir du Canada. Ce qui est plus important de nos jours, c'est ce que les pères de la Confédération recherchaient en 1867 -- la nécessité d'un système fédéral qui fonctionne. Les possibilités pratiques sont infiniment plus importantes qu'une logique théorique. Le fédéralisme canadien moderne doit être conçu de façon à correspondre aux exigences actuelles et à pouvoir être adapté aux changements futurs.

Il est inutile de scruter l'état d'âme des pères de la Confédération pour pouvoir juger ce qu'ils ont réalisé. Ils comprennent, en 1867, qu'il était nécessaire de constituer une union centralisée dans laquelle le gouvernement fédéral jouerait le rôle prédominant. Le bien-fondé de cette décision, au début de la Confédération, est indéniable. Mais avec le passage des années, bien avant même que les neuf premières provinces deviennent membres de la Confédération canadienne, il devint tout aussi évident que le genre de fédéralisme centralisé institué par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'était pas conforme aux fortes tendances régionales de notre pays. Ces tendances n'ont pas changé et si, en périodes de crise nationale, (pendant les deux guerres mondiales et la dépression, par exemple), le pendule du pouvoir dans le système fédéral a oscillé vers le centre, il est peu probable qu'une forme hautement centralisée de fédéralisme corresponde de façon permanente aux exigences et aux désirs de tous les Canadiens. Le Canada est une nation formée de régions distinctes, que l'on identifie encore généralement avec les provinces. Ces régions présentent de grandes différences politiques, culturelles et économiques, dont il faut tenir compte si l'on veut qu'elles enrichissent le Canada tout entier de leur personnalité bien distincte.

Si le centralisme n'est pas le moyen idéal de gouverner le Canada, il existe certaines forces qui suggèrent que le choix offert à l'autre extrémité de la course du pendule fédéral, à savoir une forte décentralisation, ne constitue pas non plus un choix viable. Cet argument se fonde sur une base double. Tout d'abord, les Canadiens ont accepté la Confédération, il y a cent ans, parce qu'ils comprenaient essentiellement que par l'union ils pouvaient accomplir ce qu'ils ne pourraient jamais accomplir séparément. Cet état de choses n'a réellement pas changé au cours des cent dernières années et il ne changera probablement pas dans un avenir prochain. Ensuite, les Canadiens ont appris, à la dure école de la dépression, que l'autorité fiscale et économique doit résider, dans une certaine mesure, au sein du

LES MOYENS D'AMÉLIORER LE
SYSTÈME FÉDÉRAL

(formes de fédéralisme)

Quatrième session
Mardi après-midi
28 novembre 1967

réalisation d'une administration provinciale bilingue. En Ontario, du fait que les Franco-Ontariens sont relativement groupés, un système de districts bilingues pourrait être envisagé. Dans ces districts, tous les services gouvernementaux, à la fois provinciaux et municipaux, pourraient être assurés soit en français, soit en anglais. On a suggéré de délimiter ces districts d'après les limites des comtés. Partout où les anglophones ou les francophones (d'après la langue maternelle) constitueraient 10 pour cent de la population, des services bilingues pourraient être assurés. Ce critère pourrait également être adopté dans d'autres provinces.

5. Les services de radio-télévision, à l'intention des personnes francophones résidant hors du Québec, pourraient être améliorés. Il devrait s'avérer possible d'étendre les réseaux français de radiodiffusion et de télévision à tout le Canada, dans l'intérêt à la fois des Canadiens francophones et des Canadiens anglophones. L'expérience faite à Toronto dans ce domaine laisse espérer la réalisation d'une telle politique.

6. La capitale canadienne devrait être le modèle d'une ville bilingue. De nombreuses suggestions ont été faites pour qu'Ottawa reflète mieux les deux groupes culturels principaux du Canada. Certains souhaitent de voir constituer la capitale en onzième province du Canada; d'autres voudraient en faire un district-capitale administré par le gouvernement fédéral. Beaucoup croient que la meilleure façon d'aborder cette question serait d'effectuer des changements par une plus grande mesure de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements du Québec et de l'Ontario. Dans les limites d'un certain domaine bien défini, qui pourrait être celui qui ressort actuellement de l'autorité de la Commission de la capitale nationale, un effort pourrait être accompli en vue de faire de la capitale nationale un symbole plus éloquent de l'unité canadienne.

peuvent être envisagés. Il serait alors possible de suggérer de tels changements dans six domaines en particulier.

1. Une déclaration des droits pourrait mentionner le statut officiel et l'égalité du français et de l'anglais dans tout le Canada, ou, tout au moins, dans toute division administrative incluant un nombre suffisant de ressortissants francophones ou anglophones. Si le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux acceptaient cette suggestion, elle pourrait alors être renforcée par l'incorporation de la déclaration des droits dans la Constitution.

2. Dans le domaine de l'éducation, les provinces pourraient prendre des mesures législatives en vue d'assurer que leurs groupes francophones et anglophones aient accès, si possible, à des écoles où ils pourraient recevoir une instruction dans leur propre langue. Les gouvernements provinciaux intéressés pourraient subventionner ces nouvelles écoles de la même façon qu'ils subventionnent actuellement leurs écoles. Certaines personnes ont suggéré que le gouvernement fédéral pourrait assurer une aide financière et technique en vue de l'établissement de ces nouvelles écoles, plus particulièrement dans les provinces où, pour diverses raisons, les gouvernements provinciaux croient ne pas pouvoir établir ces écoles.

3. Un troisième domaine où une réforme s'avérerait possible, c'est celui de l'obtention du droit de justice, soit en français, soit en anglais, dans tout le Canada ou dans certaines régions déclarées districts bilingues. Cela entraînerait la nécessité d'étendre la partie de l'article 133 qui traite de la question judiciaire. La principale difficulté dans l'exécution d'une telle politique, c'est qu'à l'heure actuelle, pour ainsi dire aucune province n'emploie suffisamment de fonctionnaires bilingues pour la réaliser. Bien entendu, on offre déjà, en cas de besoin, les services d'un interprète. Mais il est généralement admis que cette solution est loin d'être idéale. Une autre suggestion qui mérite de retenir l'attention serait la création d'équipes, ou de groupes centralisés de juges, de greffiers et d'avocats qui pourraient, n'importe où au Canada, entendre les causes et les plaider dans l'une ou l'autre langue. Cependant, dans des provinces comme le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, il serait possible d'assurer l'emploi du français et de l'anglais à tous les échelons de la procédure judiciaire, au moins dans les régions avec un bon nombre de francophones.

4. Le français et l'anglais pourraient également être employés dans un autre domaine, celui de toutes les institutions et services publics au Canada. Le gouvernement fédéral a déjà fait d'énormes progrès dans ce sens dans les domaines qui sont de son ressort. À l'exception du Québec, le Nouveau-Brunswick semble la province qui est la plus proche de la

la moitié de la durée de la journée scolaire. Il est également spécifié que toute instruction donnée en français doit faire l'objet de l'approbation du ministre de l'Éducation, qui a toute latitude en ce qui concerne le choix des cours qui peuvent être donnés en cette langue. En Saskatchewan, selon la décision de la commission scolaire locale, le français peut être utilisé comme langue d'instruction dans les écoles publiques jusqu'à une heure par jour. The Alberta School Act spécifie que toute instruction soit donnée en anglais mais autorise les commissions scolaires d'offrir une instruction en anglais et en français de la première année à la neuvième. Cependant, après la troisième année, seulement une heure d'instruction en français est permise. En Alberta, une école normale, à Edmonton, pour les étudiants francophones est subventionnée par des fonds publics. Le collège St-Jean est maintenant affilié à l'Université de l'Alberta et ce sera intéressant de voir dans quelle mesure cette école pourra servir les écoles d'enseignement francophone qui existent dans l'Ouest.

Dans les quatre autres provinces, Terre-Neuve, Ile du Prince Edouard, Nouvelle Ecosse, Nouveau Brunswick, il existe des écoles où le français est la langue d'enseignement, mais elles sont rares. Le montant des subventions accordées par le gouvernement à ce genre d'écoles varie d'une province à l'autre, mais, en général, ce montant est infime. A ce jour, peu d'efforts énergiques ont été accomplis dans ces provinces du côté officiel pour étendre l'usage du français comme langue d'enseignement.

De toute façon, sans une augmentation de l'aide directe des gouvernements provinciaux, il serait très difficile pour toute école d'enseigner francophone, en dehors du Québec, de subsister longtemps.

Six domaines où une réforme est possible

Toute suggestion quant à ce que devrait être le statut du français et de l'anglais au Canada soulève plusieurs problèmes. S'il n'existe aucun désir général en faveur de l'expansion de l'emploi de ces deux langues, la situation actuelle ne subira probablement aucun changement. Si l'on choisit le statu quo, l'emploi du français sera alors limité essentiellement au Québec quoiqu'il continuera, bien entendu, de jouir du statut officiel au parlement fédéral et dans les tribunaux. Si l'on adopte ce parti, on court le risque de pousser le Québec à devenir unilingue, à l'exception des clauses de l'article 133. Cependant, s'il existe un mouvement en faveur d'une expansion raisonnée des services bilingues à l'échelon fédéral, et dans une certaine mesure à l'échelon provincial et municipal, de nombreux changements constructifs

le Nouveau-Brunswick tend à adopter une politique officielle en faveur du bilinguisme dans le secteur public.

L'emploi officiel des deux langues augmente également dans l'Ontario. Cette tendance est sans doute due, en partie, au grand nombre d'Ontariens de langue française. Au recensement de 1961, 425,302 Ontariens déclaraient que le français est leur langue maternelle. En dehors du Québec, cela représente le groupe francophone le plus important du Canada. Les Franco-Ontariens sont surtout groupés dans l'est et le nord-est, le long de la frontière du Québec, plus récemment, toutefois, de nombreux Québécois et Franco-Ontariens du nord de la province ont émigré vers le sud-ouest et le centre-sud de l'Ontario et augmentent le nombre d'autres groupements francophones traditionnels, par exemple à Windsor, Penetanguishene et Welland. Plusieurs services et agences du gouvernement de l'Ontario qui ont directement affaire au public (par exemple, l'Agriculture, les services sociaux et familiaux, la police provinciale) ont trouvé qu'il était indispensable, en pratique, d'engager du personnel bilingue pour desservir ces régions et ces localités.

Cependant, de même qu'au Nouveau-Brunswick, l'emploi plus étendu des deux langues dans l'Ontario résulte de la situation pratique et non d'un texte de loi.

Dans le domaine de l'éducation, seul le Québec possède un système entièrement intégré d'écoles anglaises et françaises, depuis la maternelle jusqu'à l'université. Le Nouveau-Brunswick et l'Ontario viennent en second lieu dans le domaine des établissements d'enseignement pour leurs étudiants francophones et anglophones. Depuis la Confédération, l'Ontario possède des écoles primaires bilingues, et on y trouve également deux universités bilingues, à Ottawa et à Sudbury. Au mois d'août de cette année, le gouvernement de l'Ontario a annoncé des projets pour la création d'écoles secondaires francophones dans le cadre du système d'écoles secondaires publiques existant dans la province. Le Nouveau-Brunswick offre l'instruction en français au primaire et au secondaire, et il possède une université de langue française à Moncton.

Il faut noter encore que la création d'établissements d'enseignement francophone et anglophone dans ces deux provinces n'est pas garanti par la législation. Il découle seulement de la pratique et de la coutume et ne repose que sur cette base.

Des sept autres provinces, seuls la Saskatchewan et le Manitoba possèdent une législation explicite concernant l'emploi du français en tant que langue d'instruction dans leurs écoles. Une récente loi du Manitoba déclare que le français peut être utilisé pendant une durée ne dépassant pas

les ordres du Premier ministre. Ces gestes, de même que l'expansion des cours de langues par exemple, ont engagé le gouvernement fédéral sur une voie bien déterminée vers le bilinguisme au sein de la fonction publique. Il faudra plusieurs années pour permettre à cette politique de trouver son efficacité. Cependant, on prévoit que dans les cinq ou dix années à venir, un pourcentage très net des fonctionnaires publics, aux échelons intermédiaires et supérieurs, pourront se servir, avec une certaine compétence, à la fois de l'anglais et du français.

Politiques provinciales

Le meilleur moyen de considérer l'attitude des provinces à l'égard de la question d'élargir l'importance du rôle de l'anglais et du français, c'est de le faire sous deux rapports: les services gouvernementaux d'une part, et les possibilités d'enseignement d'autre part. Tout d'abord, il faut distinguer encore la politique du Québec et la politique des autres provinces.

Le Québec possède le seul gouvernement bilingue du Canada. Dans aucune autre province, le français et l'anglais ne sont utilisés aussi largement. Le statut du Québec, à cet égard, est dû en partie à l'article 133, mais aussi, à un degré considérable, à la pratique même et à la législation subordonnée qui découle de l'article en question. Le code municipal du Québec, par exemple, établit le droit, pour tout Québécois, de parler le français ou l'anglais aux réunions des conseils municipaux. Deux systèmes d'enseignement se sont créés et, bien qu'ils aient été établis à l'origine sur des bases confessionnelles, l'un est avant tout anglophone et l'autre francophone. Et bien que le français soit la langue principale de l'administration publique du Québec, dans le sens que c'est la langue de la majorité dans cette province, les droits accordés aux Québécois anglophones ont été protégés et étendus.

Les neuf autres provinces offrent un tableau très disparate. Dans aucune d'elles les deux langues ne sont officielles, ni de par la législation, ni de par la coutume. Cependant, dans certaines provinces, il se dessine une tendance vers la généralisation de l'emploi officiel des deux langues.

Dans le Nouveau-Brunswick, où les résidents francophones, de par leur langue maternelle, constituent 35 pour cent de la population totale (recensement de 1961), l'emploi du français a été étendu, en reconnaissance de la nécessité de satisfaire aux exigences de ce groupe numériquement important. Dans cette province, pratiquement tous les services et agences du gouvernement, de même que les municipalités du nord, utilisent le français et l'anglais dans leurs fonctions quotidiennes. Cette année, l'interprétation simultanée a été introduite dans l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. Il est évident que

provincial ou municipal, à l'exception du Québec, où il convient de noter que le français et l'anglais possèdent quelque peu le même statut. Il est évident que le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec pourraient, malgré la coutume et la pratique, revenir strictement à la lettre de l'article 133 et abolir l'emploi commun de l'anglais et du français dans les domaines où cet emploi s'est développé et où il existe maintenant. La question qui vient automatiquement à l'esprit est donc celle-ci: La Constitution devrait-elle préciser l'article 133?

Politique fédérale

Le gouvernement fédéral actuel a cherché à définir une politique sur le bilinguisme dans la fonction publique. M. Pearson, Premier Ministre, a déclaré en avril 1966 que son gouvernement "prenait des mesures pratiques pour encourager le bilinguisme à l'échelon fédéral dans le cadre de son objectif fondamental de promouvoir et de renforcer l'unité nationale, sur la base de l'égalité des droits et des possibilités pour les Canadiens anglophones et francophones". La déclaration du gouvernement fédéral exprime l'intention non équivoque d'établir une politique qui assurerait un gouvernement fédéral bilingue. La fin recherchée était sommairement indiquée sous quatre rubriques:

1. Il sera considéré comme normal que les communications orales ou écrites, au sein de la fonction publique fédérale, se fassent dans l'une ou l'autre langue officielle, au gré de la personne qui les fera, sachant qu'elles seront comprises par les personnes directement intéressées;
2. Les communications adressées au public seront faites normalement dans l'une ou l'autre langue officielle, selon la personne à qui elles s'adresseront;
3. Les valeurs linguistiques et culturelles des Canadiens anglophones et francophones se refléteront dans le recrutement et la formation pour la fonction publique; et

4. Il faudra créer un climat dans lequel les fonctionnaires publics des deux groupes linguistiques travailleront de concert à la réalisation d'objectifs communs, à l'aide de leur propre langue et en appliquant leurs valeurs culturelles respectives, tout en comprenant et en respectant pleinement les valeurs de l'autre.

De même, un secrétariat spécial sur le bilinguisme a été créé au sein du bureau du Conseil privé, avec un directeur se trouvant directement sous

Canadiens francophones et anglophones, tout au moins dans les régions où ils se trouvent en nombre suffisant pour justifier cet objectif, il existe une base permettant de suggérer des rapports différents. Il sera alors indispensable, pour établir ces rapports, que tous les Canadiens croient que leurs compatriotes s'intéressent sérieusement à la préservation du double patrimoine du Canada.

Le français et l'anglais à l'heure actuelle

Le statut actuel de ces deux langues varie considérablement d'une province à l'autre. La seule mention explicite que fait la Constitution concernant la question de langue se trouve à l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique:

Dans les chambres du Parlement du Canada et les chambres de la Législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais, dans la rédaction des registres, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire. En outre, dans toute plaidoirie ou pièce de procédure devant les tribunaux du Canada établis sous l'autorité du présent acte, ou émanant de ces tribunaux, et devant les tribunaux de Québec, ou émanant de ces derniers, il pourra être fait usage de l'une ou l'autre de ces langues.

Les lois du Parlement du Canada et de la Législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

Il est évident que la portée de cet article est plutôt restreinte. Elle couvre les fonctions législatives les plus officielles, mais pas les fonctions subordonnées qui se sont développées rapidement au cours du siècle dernier. Par fonctions subordonnées, nous entendons l'expansion du droit administratif: règlements, statuts, décrets, arrêtés, ordonnances, arrêtés en conseil et proclamations. Se chiffrant par dizaine de milliers, ils concernent tous les Canadiens. La coutume et la pratique ont amené le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec à étendre l'emploi des deux langues au domaine de la législation subordonnée. Dans une certaine mesure, la même tendance s'est manifestée dans les procédures judiciaires en ce qui a trait aux activités des commissions quasi-judiciaires, qui ne sont pas non plus mentionnées à l'article 133.

L'article 133 passe absolument sous silence la question de la langue de l'administration publique. Rien n'est prévu quant à l'emploi officiel ni de la langue française, ni de la langue anglaise, à l'échelon

1. Etant donné que le Canada fait partie de l'Amérique du Nord, il devrait être un pays de langue anglaise.

2. L'emploi de la langue française devrait être restreint à la province de Québec.

3. Le français et l'anglais devraient être constitués des deux langues officielles du Canada et ces deux langues devraient être utilisées dans les institutions publiques comme les assemblées législatives, les tribunaux et les écoles, ainsi que dans son administration publique.

4. Dans les régions où la population est formée de groupes de langue anglaise et de langue française suffisamment importants pour permettre l'établissement de services bilingues, ceux-ci devraient être assurés.

Devant ces points de vue contradictoires et la prédominance écrasante de l'anglais sur notre continent, il est évident que de nombreux Canadiens français sont arrivés à croire que leur seul espoir, pour la survivance de leur culture, repose sur le seul gouvernement élu par une majorité francophone -- celui du Québec. D'où la question suivante: Quelle est la relation entre les droits linguistiques et les objectifs culturels, économiques et fiscaux? Le Canadien français désire préserver sa langue, car il la considère indispensable à la réalisation de toutes ses aspirations. Le Canadien français, du fait qu'il appartient à une minorité, est infiniment plus conscient que le Canadien anglais de la nécessité de sauvegarder son identité, qui se manifeste de la façon la plus évidente et la plus tangible par sa langue. C'est pourquoi la préservation de sa langue est intimement liée à tous les aspects de son développement. Bon nombre de Canadiens français soutiennent aujourd'hui que le Québec est la patrie de tous les Canadiens français. Ils désirent que le Québec devienne libre de prendre des décisions sur un grand nombre de questions: l'éducation, la sécurité sociale et la santé, les réalisations culturelles, la planification économique et certains aspects de ses relations internationales. Ils désirent obtenir cette liberté, parce qu'ils ne croient pas que le Canada, dans son ensemble, soit prêt à leur donner les moyens de garder leur personnalité dans un pays qu'ils peuvent appeler, au même titre que les autres Canadiens, le leur.

Dans la mesure où les Canadiens anglophones manifestent un manque de sympathie ou une répugnance à remédier à cette situation dont ils soupçonnent l'existence, il est difficile d'entrevoir une solution. Si, par contre, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se montrent décidés à réaliser l'égalité linguistique entre

L'étude suivante vise à aider à la discussion du statut officiel de l'anglais et du français au Canada. Il ne s'agit pas d'une étude définitive sur le statut actuel de ces deux langues, ni d'un aperçu de toutes les propositions de changement dans la situation actuelle, de facto et de jure. Nous nous proposons simplement de suggérer certains sujets de discussions.

Les racines historiques et linguistiques du Canada plongent dans deux groupes: un groupe francophone et un groupe anglophone. Avec les nombreux immigrants d'autres groupes linguistiques, ces deux groupes initiaux ont donné au Canada sa structure et son caractère. Notre étude ne traite que de l'emploi des langues anglaise et française, car, traditionnellement et historiquement, ce sont les deux langues officielles de la population canadienne et de l'administration canadienne. Quand l'immigrant dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais désire s'établir au Canada, il sait qu'il devra apprendre l'une de ces langues (ou les deux) pour participer totalement à la vie de son pays d'adoption. Cela n'a rien à voir avec le statut de citoyen canadien que l'immigrant obtient par la suite, car il jouit des mêmes droits et des mêmes privilèges qu'un Canadien dont l'ascendance canadienne remonte à plusieurs générations.

Le problème linguistique n'est pas nouveau, pas plus qu'il n'est l'apanage de notre pays. Tout Etat qui englobe, dans ses frontières, plus d'un groupe linguistique reconnu officiellement connaît les contrariétés et les tensions qu'entraîne cet état de choses. La question des langues au Canada doit sa nature particulière au fait que les Canadiens francophones habitent en majorité dans une seule province. D'après le recensement de 1961, 28 pour cent de la population canadienne ont déclaré que le français était leur langue maternelle. 83 pour cent de ces francophones habitaient dans le Québec. Ces Canadiens francophones se trouvent en face d'une majorité anglophone dans leur propre pays, et en présence, au sud, de deux cents millions d'Américains de langue anglaise. Tous les aspects de leur vie quotidienne sont affectés par ces faits et c'est pourquoi ils sont forcés à une vigilance extrême s'ils désirent préserver leur homogénéité linguistique et culturelle.

En tenant compte de ces vérités fondamentales, il s'avérerait peut-être utile d'identifier quatre principaux points de vue qui ressortent de la plupart des discussions sur le statut futur des deux langues au Canada:

LE RÔLE DE L'ANGLAIS ET DU FRANÇAIS AU CANADA

Troisième session
Mardi matin
28 novembre 1967

Quelles sont les conséquences de tout cela? On peut les résumer sous forme de plusieurs questions que les Canadiens pourraient se poser.

- (a) Le Canada peut-il et devrait-il chercher à maintenir une identité plus distinctive vis-à-vis des États-Unis?
- (b) Le Canada devrait-il chercher à établir un meilleur équilibre de ses relations traditionnelles avec le Commonwealth et les États-Unis et ses nouveaux liens avec le tiers monde, soit les pays sous-développés?
- (c) La double personnalité culturelle du Canada constitue-t-elle une force ou une faiblesse en ce qui concerne les deux points ci-dessus?

Résumé

Ce sont là certaines des grandes préoccupations des Canadiens en 1967. Qu'elles soient d'ordre externe ou d'ordre interne revêt moins d'importance que le fait que ces préoccupations constituent des problèmes auxquels tous les Canadiens doivent faire face. Les solutions, permanentes ou temporaires, auxquelles ils parviendront, dépendent largement de la façon dont les Canadiens se voient, et de la définition concrète, et non abstraite, qu'ils ont d'eux-mêmes. Peu importe ce que les Canadiens ont été ou ce qu'ils auraient pu être. Ce qu'ils sont aujourd'hui et ce qu'ils espèrent devenir à l'avenir, voilà le point capital. Qu'ils soient français ou anglais ou autre chose, cela n'a pas d'importance. L'élément indispensable, c'est la bonne volonté et l'intention bien arrêtée des Canadiens de s'accorder sur le genre de pays qu'ils désirent posséder en commun.

(d) Enfin, il faut reconnaître, au sein du Canada, l'existence de deux groupes sociaux et culturels: le groupe francophone et le groupe anglophone. La tension qu'entraîne cette dualité nous est familière, bien que ces attributs ne soient peut-être pas toujours pleinement compris ni appréciés. L'existence de ces deux groupes très différents nuit-elle à la qualité du mode de vie canadien, ou l'améliore-t-elle? Si elle lui nuit, quelles en sont les conséquences pour le Canada? Si elle l'améliore, par quels moyens cette influence peut-elle être rendue plus évidente à tous les Canadiens? Les Canadiens sont-ils prêts à tenir compte des distinctions profondes entre ces deux groupes? Et cela, dans quelle mesure?

Voilà certaines des préoccupations sociales qui touchent tous les Canadiens. Il faut arriver à une certaine unanimité d'opinion quant à leur importance relative et à leur contribution à la société canadienne, car elles représentent également certains aspects des objectifs des Canadiens.

2. Les problèmes externes

Sur le plan international, le genre de relations traditionnelles du Canada et leur envergure ont surtout reflété un des aspects de l'existence du Canada. Pour des raisons historiques, l'intérêt du Canada, en dehors de ses frontières, s'est porté davantage vers les pays de langue anglaise -- l'Empire, puis le Commonwealth, et les Etats Unis -- que vers les pays dont la culture semblait, à la majorité des Canadiens, plus éloignées de la leur. Il faut insister sur le côté 'normal' de cette tendance. Elle provient du rôle capital qu'a joué la Grande-Bretagne au début de l'indépendance du Canada, et elle découle de la présence et de l'influence continues des Etats-Unis. Récemment, toutefois, ces deux foyers d'attraction traditionnels de notre vie nationale ont changé. Bien qu'il existe sans aucun doute de nombreuses raisons à ce changement, les raisons suivantes sont tout particulièrement évidentes.

Premièrement, la puissance britannique a décliné, d'où un relâchement inévitable des relations entre les nations autrefois dépendantes de la Grande-Bretagne. Deuxièmement, la puissance américaine s'est affirmée et le Canada est instinctivement 'rentré en lui-même' devant une telle puissance. Troisièmement, le Canada a été forcé à se faire une image plus vaste du monde et, en particulier, à aider les pays moins fortunés. Enfin, le 'fait français' a repris de l'importance au sein du Canada, ce qui a amené notre pays à refléter de façon plus exacte son caractère national complexe dans ses relations internationales.

Parmi les nombreux facteurs qui pourraient être mentionnés dans cette catégorie, on peut en distinguer quatre qui méritent d'être examinés, car ils semblent intéresser la majorité des Canadiens.

- (a) Etant donné qu'environ 65 pour cent de la population habitent maintenant dans des agglomérations urbaines, la majorité des Canadiens font face aux problèmes qu'entraîne l'urbanisme moderne. Les prévisions démographiques indiquent que l'urbanisation est appelée à s'étendre. C'est pourquoi de plus en plus de Canadiens devront affronter la nécessité d'envisager les mesures à prendre pour amoindrir (s'il est impossible de les résoudre complètement) les pires effets des problèmes suivants -- logements surpeuplés et en mauvais état, pollution de l'atmosphère et de l'eau, forte circulation automobile et caractère impersonnel des rapports entre êtres humains.

- (b) L'influence des gouvernements, à l'échelon fédéral, provincial ou municipal, se fait sentir pour un nombre de plus en plus grand de Canadiens de jour en jour. Il s'exerce une pression continue et croissante sur les gouvernements pour que ceux-ci jouent un rôle plus important dans la vie de chacun, dans toutes les régions du Canada. Cette évolution contraste nettement avec le principe du laissez-faire qui régnait autrefois. Quel effet cette tendance nouvelle et positive du gouvernement produit-elle sur l'individu? Les Canadiens devraient-ils faire plus de cas de l'importance du secteur public dans leur société? Faudrait-il leur demander de déterminer avec plus de précision le rôle qu'ils veulent que leurs gouvernements jouent dans leur vie?

- (c) Dans une société dominée par la technologie et où la spécialisation s'affirme de plus en plus, l'éducation -- et une éducation poussée -- s'avère de plus en plus nécessaire. Quelle valeur les Canadiens attachent-ils à l'éducation? Sont-ils prêts à payer les frais de plus en plus considérables de l'instruction universelle à tous les niveaux? Les Canadiens se sont-ils trop préoccupés de la nécessité et des exigences de l'éducation, et pas assez de l'établissement de formes distinctives d'éducation qui s'adaptent à une grande variété d'exigences sociales et économiques?

Voilà des fins politiques sur lesquelles les Canadiens doivent porter un jugement et rechercher un accord unanime s'ils désirent faire des progrès dans la poursuite de leurs objectifs communs.

(B) Forces économiques

Le Canada fait face non seulement à une tension interne, latérale, entre les intérêts nationaux et régionaux, mais également à une attraction externe en direction du sud, vers la continentalisation. Ces forces jumelles sont à la base du débat sur l'avenir économique du Canada. Les Canadiens désirent-ils préserver leur souveraineté politique, même s'ils encourrent le risque de continuer à être les cousins économiquement faibles de leurs voisins du sud? Ou bien désirent-ils unir leur destinée à celle des Etats-Unis et, peut-être au sacrifice de leur indépendance politique, profiter des fruits économiques d'un marché continental? Ou bien les Canadiens peuvent-ils poursuivre à la fois les deux objectifs? Ces problèmes sont aussi vieux que l'existence même du Canada et leur solution réside peut-être dans le fait que le Canada, au cours de son premier centenaire, a choisi de mener une existence séparée de celle des Etats-Unis.

Cette partie du débat a peut-être été réglée, mais il existe certaines autres questions fondamentales apparentées qui n'ont pas été tranchées. La plus importante de celles-ci, c'est la question des différences régionales dans le développement économique par opposition au principe d'une égalité approximative pour toutes les régions du Canada. Et l'égalité approximative de toutes les régions signifie-t-elle une égalité des normes de base des services publics, du revenu personnel per capita ou de l'accroissement de la population? Les Canadiens sont-ils prêts à continuer à sacrifier dans une certaine mesure l'expansion économique régionale pour assurer le maintien de normes nationales minimales de bien-être économique? Les Canadiens acceptent-ils de mettre ce prix, et peuvent-ils se permettre de mettre ce prix, pour préserver leur identité de Canadiens?

(C) Forces sociales

Quels sont les principaux facteurs qui contribuent à la réalisation des objectifs sociaux et culturels du Canada? De quelles façons les Canadiens participent-ils à la "révolution des espérances croissantes"? Et comment ces façons affectent-elles la notion, difficilement définissable, de la qualité du mode de vie canadien?

les objectifs des Canadiens? On peut, d'une façon générale, diviser ces problèmes en deux catégories – les problèmes internes et les problèmes externes.

1. Les problèmes internes

Le genre de société que les Canadiens pourraient désirer réaliser est déterminé par trois genres de forces générales -- les forces politiques, économiques et sociales. Il serait peut-être utile de les considérer une par une.

(A) Forces politiques

Le point crucial de tout système fédéral est l'équilibre entre des forces contraires de centralisation et de décentralisation. Pour tout système fédéral, quel qu'il soit -- et le système canadien ne fait pas exception à la règle -- le noeud même de la question est le suivant: quel est le degré d'autorité nécessaire qui doit être accordé au gouvernement central si l'on désire préserver un Etat fédéral viable? A part la juridiction actuelle et exclusive du gouvernement central en matière de défense nationale, et à part la nécessité, qui est reconnue en général, pour le gouvernement central de posséder les instruments fiscaux et économiques nécessaires pour contrôler l'économie nationale, les Canadiens semblent-ils prêts à accorder davantage de pouvoirs de "contrôle" à leur gouvernement central? Dans ce cas, sont-ils unanimes quant à la nature de ces pouvoirs et à leur portée?

Plus spécifiquement, et du point de vue constitutionnel, les Canadiens peuvent-ils se mettre d'accord sur l'attitude à adopter vis-à-vis de la lettre de leur constitution, c'est-à-dire l'Acte de l'Amérique du Nord britannique? Les Canadiens désirent-ils:

(a) reviser le partage actuel des pouvoirs de façon à tenir compte des besoins et des circonstances en pleine évolution? ou bien

(b) préciser davantage les stipulations écrites de la Constitution et par là éclaircir les imprécisions d'une juridiction partagée? ou encore

(c) modifier considérablement la Constitution par la délégation de certains pouvoirs, ou par l'autorisation permettant la réalisation de programmes régionaux spéciaux, un statut spécial ou des dispositions différentes pour une ou plusieurs provinces?

LES OBJECTIFS DES CANADIENS

Le processus d'évaluation auquel les Canadiens se livrent actuellement au sujet de leur pays est normal et sain. Mais cette introspection nationale comporte le danger de commencer et de finir en discussions acrimonieuses sur les moyens, sans que l'on accorde suffisamment d'attention aux fins à atteindre. Dans cette étude, nous nous efforçons d'identifier les préoccupations actuelles communes à tous les Canadiens.

Peu d'entre nous contesteraient l'opinion que, depuis 1867,

le caractère du Canada et la formule suivant laquelle notre pays a été fondé en tant qu'entité nationale ont subi tant de changements qu'ils sont devenus presque méconnaissables. Ces changements ne résultent pas tous de décisions prises par les Canadiens; en effet, bon nombre d'entre eux découlent de décisions sur lesquelles les Canadiens n'ont guère eu qu'une influence très limitée. Les effets traumatisants des deux guerres mondiales, le rythme périodique des récessions et des dépressions économiques, et la révolution dans la moralité collective sont des exemples de l'évolution qui a profondément marqué la vie des êtres humains. Pourtant, certains de ces changements ont été opérés intégralement ou en partie par les Canadiens. Ces

changements ont influé à la fois sur le genre de pays que le Canada est actuellement et sur la façon dont les Canadiens ont choisi de mener leur barque. Parmi ces derniers changements, qui ont façonné notre réputation à l'étranger et nos institutions internes, on peut citer l'accession progressive du Canada à l'indépendance totale, les vacillements de l'équilibre du pouvoir entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, le rôle croissant du gouvernement dans le domaine économique, les modifications des couches ethniques de la population et, plus récemment, "la révolution tranquille" du Québec et la réaction du Canada devant ce fait nouveau. Aucun de ces changements ne s'est effectué sans entraîner des tensions dans la structure sociale canadienne. Mais ils ont contribué à rendre les Canadiens à la fois plus sensibles au caractère de leur pays et plus mûrs dans leurs efforts pour s'attaquer à une variété souvent déroutante de problèmes externes et internes.

Cet aperçu évoque le cadre général dans lequel le Canada s'est formé et celui à travers lequel nous pourrions considérer les préoccupations communes à tous les Canadiens. Quels sont certains des problèmes plus urgents qui se posent à notre pays en 1967, et quelles questions ces problèmes soulèvent-ils si l'on s'efforce de distinguer plus clairement

LES OBJECTIFS DES CANADIENS

Deuxième session
Lundi après-midi
27 novembre 1967

2h. p.m.

SI XIEME SESSION

4h. p.m.

Thème: " Le mécanisme et la structure des relations fédérales-provinciales et interprovinciales au Canada."

Sujets: 1. Quel devrait être le but du mécanisme et de la structure de ces relations?

2. Le mécanisme et la structure actuels de ces relations sont-ils satisfaisants? Sinon, comment les réformes doivent-elles être opérées?

3. Quelles sont les nouvelles formes de mécanisme et de structure qui pourraient être envisagées?

10h. a.m.

SEPTIEME SESSION

12h. midi

Bref exposé par le chef de chaque délégation

Thème: " Le deuxième siècle de la Confédération"

Sujets: Priorités pour les conférences futures.

JEUDI 30 NOVEMBRE

MERCREDI 29 NOVEMBRE

CINQUIEME SESSION

10h. a.m.

12h. midi

Thème: " Les moyens d'améliorer le système fédéral"

Sujets: 1. Dans quels domaines pourrait-on estimer qu' un changement soit nécessaire et souhaitable?

Par exemple, une déclaration des droits; le Sénat; la Cour suprême; la Couronne; d'autres domaines de la Constitution.

2. En supposant qu'un changement s'avère nécessaire et souhaitable, comment devra-t-il être réalisé?

Par exemple, uniquement par l'adaptation en pratique? par des amendements officiels à la Constitution? par une assemblée constitutionnelle convoquée pour rédiger une nouvelle constitution?

2h. p.m.

QUATRIEME SESSION

4h. p.m.

Thème: " Les moyens d'améliorer le système fédéral"

Sujets: 1. Quels sont les choix viables qui s'offrent au Canada en ce qui concerne sa forme de fédéralisme?

On pourrait considérer comme choix possibles les sujets suivants: le système actuel; le système actuel, mais doté d'une plus grande souplesse; une centralisation plus grande; une décentralisation plus grande; une augmentation ou une diminution du nombre de provinces; des stipulations différentes ou un statut différent pour une ou plusieurs provinces.

2. Quelles sont les conséquences de chacune de ces options? Quels sont les avantages et les inconvénients de chaque option?

MARDI 28 NOVEMBRE

TROISIEME SESSION

10h. a.m.

Thème: " Le rôle de l'anglais et du français au Canada."

12h. midi

Sujets: 1. Quel est le degré d'acceptation

officiellement accordé actuellement à l'anglais et au français?

(a) à l'échelon fédéral

(b) à l'échelon provincial

2. Quel statut l'anglais et le français devraient-ils posséder?

(a) à l'échelon fédéral

(b) à l'échelon provincial

3. L'article 133 de la Constitution

devrait-il inclure des stipulations assurant

officiellement un statut équivalent à l'anglais

et au français dans tout le Canada? Ou ce

genre de garantie devrait-il être laissé au

gré de chaque province?

4. Quelle est la relation entre les droits

linguistiques et les objectifs culturels,

économiques et fiscaux?

3h.	p.m.	DEUXIEME SESSION
5h.	p.m.	Thème: " Les objectifs du fédéralisme canadien "

Sujets : 1. Quelles sont les préoccupations communes à tous les Canadiens en 1967?

A propos de cette question, on pourrait considérer les aspects suivants: niveau de vie patrimoniale, linguistique et culturelle; expansion économique et normes nationales minimales; éducation; position du Canada dans le monde.

2. Quels sont les obstacles principaux qui s'opposent à la réalisation de ces objectifs?

L'ORDRE DU JOUR

Le programme suivant n'a rien de définitif. Il s'agit plutôt d'une liste de sujets qui pourraient servir de matière de discussion pour les délégués à la Conférence. Le contenu de ce programme, l'ordre de discussion et l'horaire des sessions sont sujets à changement.

LUNDI 27 NOVEMBRE

10h.	a.m.	Allocution de bienvenue par l'Hon. J.P. Roberts Premier Ministre de l'Ontario.
10h.15	a.m.	PREMIERE SESSION
12h.30	p.m.	Bref exposé par le chef de chaque délégation.
		Thème: " La Confédération de demain "
		Sujet: Quel est l'objectif que doit réaliser la Confédération de demain?

TABLE DES MATIERES

Introduction	!!!
L'Ordre du Jour	v
Les objectifs des Canadiens	2
Le rôle de l'anglais et du français au Canada	9
Les moyens d'améliorer le système fédéral (formes de fédéralisme)	19
Les moyens d'améliorer le système fédéral (institutions)	27
Le mécanisme et la structure des relations fédérales-provinciales et interprovinciales au Canada	42

INTRODUCTION

Ces cinq études furent préparées pour la Conférence sur la Confédération de demain. Leur but était de donner des renseignements de base pouvant s'avérer utiles à la discussion des grands thèmes à l'ordre du jour de la conférence. Il est à noter que ces études ne représentaient pas et ne représentent pas nécessairement la politique du gouvernement de l'Ontario.

La première édition de ces études fut distribuée aux délégués de chaque province à la conférence, aux journaux, aux postes de télévision et de radio et à un certain nombre de gens intéressés. Plusieurs demandes du volume d'études ont été faites à la suite de l'intérêt suscité par la conférence. La seconde édition des versions originales anglaises et françaises reliées dans un seul volume, est destinée à répondre à cette demande. Des changements ont été ajoutés afin de corriger les erreurs typographiques et quelques erreurs de fait qui ont paru dans la première édition par inadvertance.

H. I. Macdonald
Sous-ministre
Ministère du Trésorier
(Finance et Économie)
et
Président
Comité Consultatif de l'Ontario
sur la Confédération
Juillet 1968

CONFERENCE SUR LA CONFEDERATION

DE DEMAIN

Etudes de Base

deux dollars

ETUDES DE BASE

la conférence sur la confédération de demain

